

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 2/2023

Data: 4 aprile 2023

Regione Lombardia e lavoro sostenibile*

di Chiara Padrin – Dottoranda di ricerca Pon in Diritto Costituzionale nel Dipartimento di diritto pubblico, italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano

TITLE: Region of Lombardy and sustainable work

ABSTRACT: Il contributo propone una riflessione sulla centralità del binomio lavoro-sostenibilità nella costruzione delle politiche pubbliche, con particolare focus al modello sviluppato da Regione Lombardia in tal senso. In questa cornice, a partire da una breve disamina della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, il testo passerà in rassegna alcune tra le più rilevanti politiche attive e di formazione professionale poste in essere da Regione Lombardia, da anni impegnata – attraverso il sistema dote ed azione di rete – sui diversi fronti concernenti la garanzia della sostenibilità del diritto al lavoro. L'esame di queste politiche sarà incentrato a valorizzare gli elementi cardine di ciascuna, al fine di poterne valutare la coerenza ed il rapporto sia con le più recenti politiche nazionali, contenute nel PNRR, sia con l'Agenda 2030. Su questa scia, sarà inoltre interessante svolgere una prima ricognizione circa lo stato attuativo (di competenza regionale) del Programma Gol, parte integrante delle riforme strutturali contenute nel PNRR.

The paper aims to offer a reflection on the central role of the employment-sustainability binomial in the construction of public policies, with special attention to the model developed by the Lombardy Region. In this framework, starting with a brief examination of the Regional Strategy for Sustainable Development, the text will examine some of the most relevant active labour policies

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

and vocational training policies implemented by the Lombardy Region, which for years has been committed to actively intervene on the various fronts concerning the guarantee of the sustainability of the right-to-work. The study of these policies will concentrate on an assessment of the key aspects of each, in order to be able to evaluate their coherence and relationship with both the most recent national policies, embedded in the PNRR, and with Agenda 2030. Along these lines, it will also be interesting to carry out an initial review of the implementation (which is under regional competence) of the Gol Program, also part of the structural reforms included in the PNRR.

KEYWORDS: Sviluppo sostenibile; Diritto al lavoro; Politiche attive del lavoro; Formazione professionale; Ordinamento regionale; Sustainable development; right to work; Active labor policies; Vocational training; Regional legislation

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il modello proposto da Regione Lombardia per un lavoro sostenibile. – 3. Dote lavoro. – 4. Azione di rete per il lavoro. – 5. Prima fase di attuazione regionale del Programma Gol. – 6. Politiche di formazione sostenibile. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Il diritto al lavoro e lo sviluppo sostenibile rappresentano due principi fondamentali dell'ordinamento nazionale ed internazionale di sempre più crescente importanza ed attualità: il primo, in ragione della profonda crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19, da cui sono derivati gravi risvolti sul piano occupazionale che hanno esacerbato un problema latente nel nostro ordinamento, già scosso dalle severe ripercussioni registrate con la crisi economica del 2008. Il secondo si è con forza imposto come oggetto di dibattito soprattutto a seguito dell'accendersi dei riflettori sulla crisi ambientale che ha spinto non solo verso molteplici interventi programmatici e strategici, a partire dal piano internazionale fino a quello regionale, ma finanche alla revisione del dettato costituzionale. La centralità dello sviluppo sostenibile ha infatti trovato recentemente conferma nell'approvazione della modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione, con la quale viene espressamente inserita la tutela della salute e dell'ambiente quale limite alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.) e viene elevata al rango di principio fondamentale dell'ordinamento la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future

generazioni» (art. 9 Cost.)¹. Quest'ultima aggiunta, pur sollevando una serie di questioni ermeneutiche di non poco conto², è espressione (pressoché esplicita) del principio dello sviluppo sostenibile³ che impone alle istituzioni una serie di riflessioni ulteriori, in sede decisionale, che tengano conto di una prospettiva di lungo periodo, secondo una visione il più possibile olistica.

Poste queste premesse, è sempre più frequente riconoscere una sorta di tensione strutturale che porta gli elementi caratterizzanti dello sviluppo sostenibile ad influenzare la costruzione delle politiche pubbliche, ed anche un singolo settore come quello del diritto al lavoro può essere letto secondo questa particolare prospettiva, ossia attraverso l'utilizzo del fondamentale filtro della sostenibilità che, nella sua multiformità e nella pluralità di accezioni che la connotano⁴, verrà in questa sede preso in esame prevalentemente nella sua declinazione sociale ed economica.

I due principi – diritto al lavoro e sviluppo sostenibile – si intrecciano infatti tra loro trovando una naturale intersecazione in ambito internazionale nell'Agenda 2030⁵ dove, tra i 17 obiettivi da

¹ L'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha definitivamente approvato la proposta di legge costituzionale. Tra i moltissimi spunti di riflessione sul tema, si vedano, G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia - Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021, 157-185; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, 15-30; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2022, 351ss e R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 6 aprile 2022.

² Per uno sguardo al concetto dei "diritti delle generazioni future" cfr., *ex multis*, A. D'ALOIA, voce *Generazioni future*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, 2016; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, 21ss; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia - Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021 e G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Le Monnier Università, 2022.

³ Il novellato art. 9 Cost. nel tutelare "anche" l'interesse delle future generazioni in relazione all'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, riprende una delle prime ed ancor oggi più accreditate definizioni date allo sviluppo sostenibile, ovverosia quella del Rapporto Brundtland del 1987, ove viene definito come «lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere le possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri».

⁴ Lo sviluppo sostenibile si articola in tre pilastri: sociale, economico ed ambientale. La dimensione sociale ed economica della sostenibilità si basa sui principi etici della solidarietà intra e intergenerazionale, ovverosia quel percorso di trasformazione economica e sociale, il cui obiettivo primario è il raggiungimento di un livello economico di benessere equamente distribuito, che possa essere perpetuato, ripetutamente, per molte generazioni, dovendo lasciare alle future generazioni un patrimonio di risorse simile o migliore di quello che è stato ereditato (cfr. R. GOODLAND, G. LEDEC, *Neoclassical economics and principles of sustainable development*, in *Ecological Modelling*, vol. 38, 1987, 9-46 e D. PEARCE, *Sustainable Development: an economic perspective*, in *Gatekeeper series*, n. 89-91, London Environmental Economic Center, 1989).

⁵ L'Agenda 2030 *for Sustainable Development Goals* rappresenta il nuovo quadro di riferimento delle politiche di sviluppo promosse a livello globale dalle Nazioni Unite. Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi di 193 Paesi Membri delle Nazioni Unite, e successivamente approvata dall'Assemblea Generale dell'Onu. L'Agenda, nel fissare 17

raggiungere entro il 2030, figura il *Goal 8*, il quale mira ad incentivare, oltre che una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la promozione di politiche orientate a favorire lo sviluppo di un'occupazione piena e produttiva, nonché il conseguimento di un lavoro dignitoso.

A riprova della commistione tra i due principi, il documento programmatico elaborato dall'OIL⁶ in attuazione della risoluzione dell'ONU con la quale è stata adottata l'Agenda 2030, individua nella dignità del lavoro un motore essenziale per lo sviluppo sostenibile.

Parimenti, sul piano nazionale, rilevante per tale binomio è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷. Quest'ultimo, nato come piano di investimenti e riforme multilivello finanziate da fondi dell'Unione europea nell'ambito del programma Next Generation EU (NGEU) e pertanto sottoposto ad approvazione da parte della Commissione UE, mira a rispondere alle crisi derivate dall'emergenza pandemica, con l'obiettivo dichiarato di «rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale».

Il PNRR si sviluppa quindi non solo nel rispetto ma, anzitutto, con l'intento di promuovere lo sviluppo sostenibile, che diventa principio cardine dell'intero Piano, ponendosi così anche in linea con gli obiettivi promossi dall'Agenda 2030, da cui peraltro riprende la struttura, articolandosi in 6 Missioni e 16 Componenti. Nello specifico, al lavoro viene dedicata la Missione 5 «Inclusione e coesione», la quale si occupa al Componente 1 di disciplinare le «Politiche attive del lavoro». In quest'ambito, l'intervento a livello nazionale si è sostanziato nell'implementazione del Piano Nazionale Nuove Competenze (di seguito PNC), ossia un quadro di coordinamento strategico volto

obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, cui sono associati un totale di 169 *target* da raggiungere entro il 2030, si concretizza in un olistico programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità.

⁶ Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Il documento, pubblicato il 19 gennaio 2018, è consultabile al sito: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_615731.pdf.

⁷ Per quanto non approfondito dettagliatamente in questa sede, appare utile dar conto che il PNRR, oltre ad apportare un contributo rilevante all'impianto delle politiche attive, incide profondamente nel rapporto tra Stato e Regioni, tanto sul piano generale del riparto delle competenze, quanto nello specifico in ambito lavoristico. In questo senso, cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, 281 ss.; L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *I battelli del Reno*, 2022, 1 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, IV ss.; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONIETTI; A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022, 237 ss.; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 139 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine del regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 199 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *Federalismi.it*, 2021, 235 ss.

a potenziare le politiche attive e la formazione professionale tramite tre programmi d'intervento, il Programma Gol, il Sistema Duale e il Fondo Nuove Competenze, diretti a realizzare interventi di aggiornamento, qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, al fine di fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche.

Appare pertanto chiaro come l'urgenza di intraprendere un percorso di trasformazione verso la sostenibilità includa, ed anzi veda al centro, il raggiungimento di un lavoro dignitoso (e di conseguenza sostenibile), tale da garantire la solidarietà intergenerazionale ed intra-generazionale, nonché in grado di contemperare interessi divergenti: sociali (dei lavoratori), economici (degli imprenditori) ed ambientali, senza privilegiare una categoria a discapito dell'altra⁸. Queste tendenze, già ravvisabili negli ultimi anni come visto proprio con l'Agenda 2030 e la conseguente elaborazione della Strategia Nazionale, sono state accentuate dall'emergenza pandemica, che costringe ad un ripensamento del diritto del lavoro capace di tenere conto della imprescindibilità di un approccio integrato alle tre dimensioni della sostenibilità⁹.

In questa prospettiva, il presente contributo cercherà di esaminare alcune tra le più rilevanti politiche attive e di formazione professionale poste in essere da Regione Lombardia, da anni impegnata – attraverso il sistema dote – ad intervenire attivamente sui diversi fronti concernenti la garanzia della sostenibilità del diritto al lavoro, interrogandosi sulla loro coerenza e sul loro rapporto sia con l'Agenda 2030, sia con le più recenti Missioni del PNRR.

2. Il modello proposto da Regione Lombardia per un lavoro sostenibile

Con il precipuo scopo di incentivare la promozione dello sviluppo sostenibile e, così facendo, avvicinarsi al concreto raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, già l'art. 34 del d.lgs. n. 152/2006 (T.U. Ambiente) aveva previsto, parallelamente alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, l'obbligo per le Regioni di dotarsi di una propria strategia «che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Nazionale». Tale disposizione è stata

⁸ V. CAGNIN, *Un commento al Manifesto – Per un diritto del lavoro sostenibile: riflessioni sulla sostenibilità del diritto del lavoro ai tempi del Covid-19*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2020. Cfr. sul punto altresì: F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 5, 2020.

⁹ B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law “Massimo D'Antona”, Catania, 2020.

poi modificata dall'art. 3 della l. n. 221/2015, il quale ha previsto un aggiornamento con cadenza almeno triennale della Strategia nazionale, a cui doveva seguire – entro 12 mesi dalla delibera di aggiornamento – la dotazione da parte delle Regioni di una propria strategia regionale. Sulla base di questa previsione, Regione Lombardia ha intrapreso un lungo percorso di redazione della Strategia Regionale per lo Sviluppo sostenibile, cominciato nel 2018 e conclusosi il 29 giugno 2021 con l'approvazione definitiva del testo da parte della Giunta Regionale, il quale è stato peraltro recentemente aggiornato (il 30 giugno 2022) da FLA e PoliS-Lombardia, in collaborazione con le Direzioni generali¹⁰.

Il documento strategico viene attuato principalmente su due fronti: quello della programmazione regionale, così determinando un forte collegamento tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile e le politiche della Regione e quello che si focalizza invece sulle azioni degli *stakeholders*. Questi ultimi, che vengono altresì consultati nella fase preparatoria di redazione, verranno coinvolti per mezzo del Protocollo lombardo per lo sviluppo sostenibile¹¹, che instaura partnership con i portatori d'interesse firmatari del documento, ai quali è richiesto di sottoscrivere un programma di impegni¹² da aggiornare annualmente, allegando i rispettivi tempi di realizzazione e un piano di monitoraggio per contribuire alla Strategia.

In quest'ambito, torna ad affermarsi il binomio lavoro-sviluppo sostenibile che trova in Regione Lombardia terreno fertile in misura maggiore rispetto ad altre regioni italiane. Nell'ambito della promozione della sostenibilità la Lombardia si afferma, infatti, come la Regione più virtuosa, detenendo il primato in Italia in tema di investimenti in prodotti e tecnologie green da parte delle aziende, nonché di diffusione dei c.d. *green jobs*¹³. Ed è proprio in tale ottica che la Strategia

¹⁰ L'aggiornamento è specificamente diretto a consolidare il sistema di monitoraggio ad oggi impiegato attraverso la definizione di 68 target e due set di indicatori; il primo di questi, di carattere generale, si propone di porre in evidenza il posizionamento della Regione nel raggiungimento di ciascun SDG mentre il secondo scende nel dettaglio di ciascuna politica tramite una ricognizione del livello di attuazione delle stesse e dei loro effetti sul mercato del lavoro.

¹¹ Il Protocollo è stato presentato all'SDGs Summit delle Nazioni Unite (New York, 24-25 settembre 2020) quale *acceleration action* per l'implementazione degli obiettivi di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile a livello territoriale.

¹² Alcune delle azioni intraprese dai firmatari verranno accennate *infra* § 6.

¹³ Il tredicesimo Rapporto *GreenItaly*, redatto dalla Fondazione Symbola e di Unioncamere annualmente, evidenzia che, per quanto riguarda gli investimenti eco delle aziende, a livello nazionale, si è assistito ad un generale positivo incremento con la Lombardia che si conferma come la Regione che ha la concentrazione di valori più elevati: il 17% del totale nazionale con oltre 90.000 imprese investitrici. Per quanto concerne invece i c.d. *green jobs* anche in tale settore spicca il primato della Lombardia, sia in termine di valori assoluti (il 21,8% del totale degli occupati), sia come incidenza degli occupati che svolgono una professione green sul totale degli occupati (16,1%). È possibile prendere

regionale, mirando alla realizzazione del *Goal 8* dell'Agenda, dedica opportuna attenzione al tema del lavoro.

A partire dalla considerazione che vi è uno stretto legame che intercorre fra crescita economica (reddito pro-capite), crescita della produttività (reddito per occupato) e partecipazione al lavoro (tasso di occupazione), la Strategia si prefigura lo sviluppo di azioni finalizzate ad incrementare la capacità innovativa delle imprese e a migliorare la qualità dell'input di lavoro inteso come capitale umano¹⁴.

I punti cruciali dedicati al lavoro sostenibile sono indirizzati al potenziamento dei percorsi di formazione professionalizzante (nello specifico di *Vocational Education Training*), grazie al consistente numero di enti di formazione privati accreditati che fornisce questi servizi, al fine di colmare le carenze lamentate da Regione Lombardia per alcune professionalità tecniche e operative, nonché per velocizzare l'inserimento nel mercato del lavoro di giovani, NEET¹⁵ e adulti; alla riduzione della disoccupazione, specialmente quella femminile, quella di lungo periodo e quella giovanile; nonché all'aggiornamento delle politiche attive sul lavoro, con particolare attenzione alle disparità di genere, all'inserimento dei giovani e alla gestione delle conseguenze della pandemia grazie allo strumento del *lifelong learning* (o apprendimento permanente) che favorisce il costante aggiornamento delle competenze richiesto dal mercato. Sempre nel contesto delle politiche attive, la Strategia regionale accenna, infine, ad un possibile aggiornamento dell'attuale impianto regionale di Dote Unica Lavoro, tenendo conto delle indicazioni contenute nel PNRR¹⁶.

Ora, prima di procedere all'esame delle politiche promosse da Regione Lombardia, appare opportuno delineare brevemente il sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in ambito lavoristico. Formalmente, il testo costituzionale, così come riformato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, attribuisce una legislazione concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro¹⁷ (da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni

visione del rapporto integrale al sito: https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2022-10/ricerca_53921.pdf.

¹⁴ *Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile* Regione Lombardia – DG Ambiente e Clima (a cura di), ottobre 2021, 34 ss..

¹⁵ Per NEET si intende una persona tra i 15 e 29 anni “Not in Education, Employment or Training”, ovvero che si trova in una situazione di disoccupazione e che non sta parimenti studiando, né ricevendo formazione professionale.

¹⁶ *Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile*, cit., 39.

¹⁷ Sulle interpretazioni date al sintagma «tutela e sicurezza del lavoro» v.d. D. BALDAZZI, *Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, 6, 1033; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 245; R.

stabiliti dalla legislazione statale), una competenza legislativa esclusiva dello Stato nella disciplina dell'ordinamento civile ed una competenza esclusiva residuale delle Regioni per quel che concerne la formazione professionale¹⁸, quest'ultima che si ricava dalla sua espressa esclusione – unitamente all'istruzione – dall'elenco delle materie di competenza concorrente previste all'art. 117 co. 3 Cost.

Attorno a questo impianto costituzionale, si sono mossi tanto il legislatore¹⁹, quanto i giudici della Corte costituzionale²⁰, definendo - a più riprese e parallelamente- lo spazio di manovra tanto delle regioni quanto dello Stato. In particolare, vale la pena richiamare in estrema sintesi tre direttrici lungo le quali la giurisprudenza costituzionale si è attestata nel corso degli anni, che hanno contribuito a “riempire” di contenuto le disposizioni del nuovo art. 117 Cost e che riescono a chiarire, perlomeno astrattamente, il perimetro entro il quale le regioni si muovono nella regolamentazione del mercato del lavoro. Per quanto riguarda la tutela della sicurezza del lavoro, i giudici costituzionali hanno contribuito a sciogliere i nodi interpretativi²¹ posti da questa dizione innovativa, giungendo a sostenere che essa racchiuda «la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento²²». Diversamente, si è ritenuto che nell'ambito dell'ordinamento

SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005.

¹⁸ Per approfondire l'aspetto dell'istruzione e formazione professionale, si rimanda *ex multis* ad A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di formazione professionale: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *Giornale di diritti al lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 2013, 3, 429 ss.; A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle “politiche” governative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *Federalismi.it*, 2009, 14.

¹⁹ A tal proposito, meritano di essere ricordati il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, anche detta Riforma Biagi, la Riforma Fornero intervenuta con l. 28 giugno 2012, n. 92 e il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, il c.d. Jobs Act.

²⁰ Una panoramica completa è offerta da L. TRIA, *Principi e diritti fondamentali - La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela del diritto al lavoro. Linee di tendenza*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 2011-2015, 17, cit. e F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

²¹ Con riguardo alle difficoltà interpretative, Varesi afferma che la giurisprudenza costituzionale avrebbe avallato le conclusioni a cui era pervenuta parte della dottrina, secondo la quale il ricorso all'espressione “tutela e sicurezza del lavoro” esprimeva «la volontà di attribuire alle Regioni potestà legislativa nell'area oggetto di mero trasferimento di funzioni amministrative ad opera del d.lgs. n. 469/1997 ed in specie con riferimento a quelle attività che più direttamente possono essere ricondotte ai servizi per l'impiego». Con riferimento a tali funzioni, sempre l'Autore richiama: il collocamento, i servizi di informazione, l'orientamento, la promozione dell'incontro e l'intermediazione tra domanda ed offerta, il supporto alla ricollocazione professionale; le iniziative volte ad incrementare l'occupazione, comprese quelle specificamente dirette a soggetti in condizione di svantaggio (compresi gli incentivi economici per favorirne l'assunzione o i contributi per agevolare l'avvio da parte loro di nuove attività d'impresa). A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022, 4, spec. 614-5.

²² Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50. Nonostante la lettera della norma, vari aspetti rientranti nella tutela e sicurezza del lavoro sono stati mantenuti nell'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tra questi, la disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro, quella dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e i connessi profili processuali, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117 co. 2 lett. l, m, e Cost.). Cfr. P. PASTUCCI, *Brevi*

civile confluissero la c.d. certificazione dei rapporti di lavoro, i meccanismi conciliativi in sede amministrativa e processuale, nonché la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro. La formazione professionale necessita, invece, di una distinzione legata alle concrete modalità organizzative: se si tratta di formazione interna – ovvero fornita dai datori di lavoro in ambito aziendale ai propri dipendenti – è lo Stato che è deputato ad individuare la relativa normativa²³, mentre nel caso in cui venga impartita negli istituti scolastici, in strutture proprie delle singole regioni oppure ancora in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi, saranno queste ultime ad averne competenza esclusiva di legislazione²⁴.

Da ultimo, quanto agli interventi del legislatore, non può non farsi cenno al d.lgs 14 settembre 2015, n. 150 (c.d. Jobs act), il quale, nel rispetto del dettato costituzionale, individua una ripartizione delle competenze Stato-regioni per quel che concerne il sistema delle politiche attive, nella prospettiva, da un lato, di garantire livelli essenziali delle prestazioni nel territorio nazionale e dall'altro di promuovere relazioni cooperative tra i due soggetti²⁵.

3. Dote lavoro

Una delle declinazioni del modello della ricollocazione, capace poi di ispirare indirettamente la disciplina del citato d.lgs 14 settembre 2015, n. 150²⁶, è il sistema Dote Unica Lavoro (DUL) di Regione Lombardia, esperienza unica ed innovativa nel suo genere che trova la propria genesi nella l. reg. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22²⁷.

Preme sin da subito evidenziare che il sistema dote, così come le altre politiche attive prese in esame nei paragrafi successivi, si inseriscono nel quadro delle azioni regionali dirette al raggiungimento di una sostenibilità sociale ed economica (ed in particolare del *Goal 8*), che si

note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, in *I Working Papers di Olympus*, 2012, 13, 1ss.

²³ In quanto rientrante nell'ordinamento civile. Cfr. C. cost. 6 febbraio 2007, n. 24.

²⁴ Cfr. C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, C. cost. 19 dicembre 2006, n. 425, C. cost. 2 febbraio 2007, n. 21.

²⁵ Per una trattazione più approfondita si rimanda ad A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022, 4, spec. 617.

²⁶ L'art. 23 del D.lgs. n. 150/2015 disciplina, assicurandone un'adeguata e coerente collocazione sistematica, l'assegno individuale di ricollocazione.

²⁷ Le norme di riferimento accanto alla l. reg. Lombardia n. 22/2006 sono: d.g.r. n. 8864/2009; d.d.u.o. n. 3299/2009; d.d.u.o. n. 3300/2009; d.d.u.o. n. 3303/2009.

traduce nella promozione e diffusione di strumenti efficaci contro la disoccupazione, incoraggiando altresì il perseguimento di ulteriori obiettivi di sostenibilità, tra cui la conquista di un lavoro dignitoso per tutti e la riduzione delle disparità territoriali, di genere e d'età nel mondo del lavoro, tutti accumulati dalla logica (sostenibile) di realizzare un'occupazione piena e produttiva. E, come si vedrà nel prosieguo, Regione Lombardia ha sicuramente avuto un ruolo da protagonista in quest'ambito, ponendosi in una posizione anticipatoria rispetto al legislatore statale per alcuni aspetti delle sue politiche.

Tornando ora alla l. reg. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, essa recepisce il processo di sperimentazione condotto nell'estate del 2006, introducendo una partecipazione paritaria degli operatori pubblici e privati nella costruzione di una rete territoriale di erogazione dei servizi al lavoro²⁸, a condizione del superamento, da parte di questi ultimi, di un esame da parte un valutatore indipendente, sulla base di parametri indicati dalla Regione²⁹. A tal proposito, va premesso che l'apertura al mercato privato della gestione dei servizi e/o attività per il lavoro, modello peraltro già sviluppato con successo all'estero³⁰, avviene in Italia per la prima volta con la riforma Biagi (l. n. 30/2003 e il D.lgs. n. 276/2003), grazie alla quale è stato concesso a soggetti privati accreditati e/o autorizzati di usufruire delle forme di finanziamento erogate dal settore pubblico, nonché agli utenti di accedere direttamente alle prestazioni fornite da questi ultimi³¹.

²⁸ L. VIOLINI, A. VENTURI, *La riorganizzazione dei servizi al lavoro in prospettiva comparata. Prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, 2013, 20. Cfr. altresì M. D'ONOFRIO, *Interazioni, dinamiche e reti di servizi per il lavoro evidenze da tre casi-studio*, in *Paper Isfol*, Marzo 2012 e L. VIOLINI, R. ALBONETTI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema lombardo di istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione*, in A. BRUGNOLI, G. VITTADINI (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini associati, Milano, 2008, 43 ss.

²⁹ Cfr. artt. 16 e 17 l.reg. Lombardia n. 22/2006. L'art. 16 disciplina che la valutazione «è volta a verificare prioritariamente: a) il conseguimento degli obiettivi fissati dagli indirizzi di programmazione; b) l'effettivo svolgimento delle attività di istruzione e formazione professionale; c) la coerenza tra la formazione professionale impartita e gli sbocchi occupazionali effettivi delle persone cui essa è stata impartita; d) la concreta utilizzazione, da parte delle imprese, dei rapporti di lavoro a contenuto formativo e i loro effetti occupazionali; e) il grado di fruibilità e trasparenza dei servizi per gli utenti», a seguire l'art. 17 si occupa di disciplinare l'attività del valutatore indipendente, individuandone garanzie e compiti.

³⁰ Per un approfondimento dei modelli di ispirazione esteri si veda A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, 2018, 760 ss.

³¹ Cfr. L. VIOLINI, A. VENTURI, *La riorganizzazione dei servizi al lavoro in prospettiva comparata. Prime considerazioni*, cit., 25; S. ROSATO, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in P. Olivelli e M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè editore, Milano, 2005, 302 ss.

Sulla base di questo presupposto, il modello lombardo s'ispira a quello del «quasi-mercato» realizzato nei Paesi Bassi³², e s'impone nello scenario nazionale come punto di riferimento nell'attività di programmazione delle politiche del lavoro, attraverso un sistema di *governance* che si prefigge l'obiettivo di evolversi tanto verticalmente tra diversi livelli di governo, quanto orizzontalmente nel rapporto tra attori pubblici e privati³³. Trattasi infatti di un sistema competitivo in cui gli operatori pubblici e privati concorrono in un contesto operativo che si dispiega su tre livelli di funzioni: se nel finanziamento è centrale il ruolo svolto dal settore pubblico, nella gestione si assiste ad un intervento sia di natura pubblica, sia privata da parte dei soggetti che erogano i servizi mentre la fase di c.d. «acquisto» è affidata agli utenti finali del servizio attraverso la dote³⁴.

Gli strumenti indispensabili per il funzionamento di questo modello, nonché per la fruizione delle politiche attive del lavoro da parte di determinate categorie di soggetti, sono rappresentati dalla Dote o «azione dotale» e dal Patto di servizio personalizzato (PSP).

La prima consiste in una somma di denaro, predeterminata in funzione del costo del pacchetto di servizi previsto come necessario ai fini di conseguimento degli obiettivi formativi ed occupazionali. Essa viene assegnata a categorie di soggetti di volta in volta individuate come destinatarie da avvisi pubblici – l'ultimo dei quali è stato bandito recentemente per dar vita alla Quarta fase della misura³⁵ – ed è «spesa» a scelta dell'utente tra gli operatori accreditati che hanno aderito a ciascun avviso.

Il PSP, che accompagna la Dote, determina invece la presa in carico della persona e contiene le misure più adatte alle sue esigenze concrete, tra le quali figurano i servizi di orientamento, il

³² Mediante il quasi-mercato il *policy maker* mira a replicare i meccanismi tipici del mercato in ambiti nei quali essi non operano spontaneamente, perché i relativi servizi sono stati previamente sottratti al libero gioco della concorrenza dal decisore politico stesso, soprattutto per ragioni di equità sociale (cfr. nota 1 A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, cit. cfr. altresì G. CANAVESI, *La «dote lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 2011, 59).

³³ F. GIUBILEO, A. PARMA, *Esperienze di welfare occupazionale in Lombardia. Una prima valutazione sui rendimenti della Dote Lavoro*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2013, 37-38. Cfr. altresì L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2011, 43-58.

³⁴ S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, cit.

³⁵ La Quarta fase è intervenuta a fronte dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19. Ha comportato un ulteriore allargamento della platea dei destinatari, includendo nel sistema DUL i lavori autonomi privi di partita IVA, con presentazioni delle domande dal 11 febbraio al 30 settembre 2021. Questa nuova fase è stata approvata dalla Giunta regionale con le delibere n. 3870 del 17 novembre 2020, n. 4157 del 30 dicembre 2020 e n. 4375 del 3 marzo 2021.

bilancio delle competenze valorizzabili, la definizione di un percorso individuale formativo e/o lavorativo e un servizio di *tutoring* e *counselling* orientativo³⁶.

Ciò detto, vi sono dei fattori della DUL che possono considerarsi ancor oggi fortemente innovativi. Tra questi, senza dubbio spicca la centralità attribuita alla persona a cui è indirizzato il servizio, unita alla libertà nella scelta dell'operatore che erogherà le misure per l'impiego per la durata stabilita dalla legge o fino al raggiungimento dell'obiettivo. Secondariamente, degna di nota è la profilazione del beneficiario presso l'operatore prescelto, il quale, a seguito della verifica della sussistenza dei presupposti per la fruizione della dote, provvederà all'inserimento dei dati dell'utente nel sistema informativo, per individuarne la fascia d'intensità di aiuto e il correlato importo di Dote. Il sistema si fonda, dunque, sul principio dell'output o dell'incentivo alla performance, per cui sarà sulla base del valore dei servizi erogati al cliente (a processo) e del risultato occupazionale conseguito (a risultato) che verrà calibrata la remunerazione degli operatori³⁷.

Il potenziale innovativo dei fattori suindicati ha reso la parabola del modello lombardo di regolazione del mercato del lavoro suscettibile di proiezioni nazionali³⁸, così stimolando molteplici riflessioni sulla portata dello strumento della Dote Lavoro. E tra queste, come anticipato, figura certamente l'assegno di ricollocazione introdotto a livello nazionale con il d.lgs 14 settembre 2015, n. 150. In questo caso, la logica del legislatore è stata quella di evitare che la misura nazionale si trasformasse in un'uniformazione penalizzante o in un forzato tentativo di abrogazione della disciplina regionale, ed in tal senso ha reso possibile la coesistenza *ex lege* delle due misure, nonostante il bacino di utenza parzialmente coincidente. Tale coesistenza presenta al contempo vantaggi e svantaggi: da una lato, essa comporta il rischio di generare differenziazione e, quindi, disparità di trattamento tra i disoccupati dello stesso territorio a seconda dello strumento da essi prescelto³⁹; dall'altro, il beneficio che si ingenera è quello di una competizione tra le due misure,

³⁶ F. GIUBILEO, A. PARMA, *Esperienze di welfare occupazionale in Lombardia. Una prima valutazione sui rendimenti della Dote Lavoro*, cit., 39-41.

³⁷ A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, cit., 794-5; G. CANAVESI, *La «dote lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, cit. 67. Per approfondire i dati e i modelli statistici utilizzati dal sistema Dote: G. BALLARINO, D. CHECCHI, C. FIORIO, S. IACUS, M. LEONARDI, G. PORRO, *La valutazione dell'efficacia del "sistema delle doti" della Regione Lombardia: modelli statistici e criticità nella progettazione*, *Rassegna italiana di valutazione*, 2011, 49, 41.

³⁸ A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, cit., 802.

³⁹ VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, cit., 477 ss.

capace di indurre un affinamento e un perfezionamento ulteriore delle due normative e quindi suscettibile di creare un positivo circolo vizioso a vantaggio dei soggetti disoccupati fruitori del servizio⁴⁰.

Anche nei più recenti interventi di politica attiva a livello nazionale sono reperibili taluni degli elementi del modello lombardo. *In primis*, nel PNC si ritrova la peculiare valorizzazione dell'individualità del soggetto – già proposta da Regione Lombardia con il *profiling* e la predisposizione del PSP – che, nei tre correlati programmi guida del Piano, funge da *leitmotiv* grazie alla sua collocazione tra i principi fondamentali di quest'ultimo. Nello specifico, il Piano attribuisce «priorità alla centralità della persona e alla sua domanda di competenze, mirando alla personalizzazione e alla presa in carico integrale, in un'ottica di proporzionalità e pertinenza»⁴¹. Inoltre, vista l'eterogeneità dei beneficiari, afferma che l'offerta dei servizi non possa che essere differenziata «a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali, nonché attraverso la valorizzazione delle competenze già possedute»⁴².

A conferma di ciò, il Programma GOL, che si rivolge ai soggetti disoccupati, si articola espressamente in percorsi *personalizzati* per l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze⁴³, grazie ad una profilazione quantitativa che dev'essere unita alle informazioni acquisite in sede amministrativa. Parimenti, il Sistema duale viene rafforzato dal PNC attraverso una personalizzazione dei percorsi di studio in contesti corsuali organizzati per classi o livelli di apprendimento; infine, anche il Fondo Nuove Competenze promuove la personalizzazione degli interventi, basandosi su quanto acquisito in via formale ed informale (*Work based learning*).

Tra i punti di contatto, non passa poi inosservato come la programmazione orientata ai risultati propria del PNRR, e conseguentemente del PNC, legata al raggiungimento di *milestone* e *target*, presenti talune affinità con il sistema competitivo prospettato nella DUL, ove la remunerazione

⁴⁰ A. SARTORI, *Pubblico e privato nei servizi per il lavoro: la Dote unica lavoro nel panorama internazionale*, cit., 804.

⁴¹ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Adozione del Piano nazionale nuove competenze, pag. 20, pubblicato nella G.U. n. 307 del 28 dicembre 2021.

⁴² Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Adozione del Piano nazionale nuove competenze, pag. 30, pubblicato nella G.U. n. 307 del 28 dicembre 2021.

⁴³ Il Decreto che regola il Piano Nuove Competenze fa un esplicito riferimento, per quanto concerne il Programma Gol alla valorizzazione delle esperienze esistenti a livello regionale e la promozione di appositi strumenti sussidiari. Cfr. pag. 37 del già citato Decreto di adozione del Piano nazionale nuove competenze.

degli operatori avviene, oltre che in relazione ai servizi erogati, anche sulla base del risultato occupazionale raggiunto.

Se, come appena visto, alcuni dei tratti propri del Sistema Dote della Lombardia, non possono che considerarsi anticipatori, sia dell'assegno di ricollocazione introdotto con il d.lgs 14 settembre 2015, n. 150, sia dei più recenti interventi su scala nazionale, assurgendo, specialmente in queste ultime, a principi fondamentali; ciò non toglie la presenza di naturali fattori di discontinuità. Tra questi, il più rilevante è certamente rappresentato dal raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni, che può potenzialmente entrare in conflitto con la misura lombarda, dal momento che il PNC esplicita la necessità di un allineamento reciproco delle Regioni attorno ad una strategia comune in modo da garantire uniformità nell'efficienza dell'erogazione delle prestazioni, così da evitare una diffusione di modelli e pratiche di governo dei servizi per l'impiego non del tutto sovrapponibili⁴⁴.

4. Azione di rete per il lavoro

Le Azioni di rete per il lavoro, attualmente giunte alla Fase II di attuazione, rientrano tra le politiche attive attuate da Regione Lombardia nell'ambito dell'Accordo con il Governo per la riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020, con lo scopo ultimo di supportare il mantenimento dei livelli occupazionali nei settori più compromessi dalla crisi, nonché di favorire la ripresa economica attraverso processi di riqualificazione. La Fase II, nello specifico, si caratterizza rispetto alla precedente per uno snellimento delle procedure di accesso alla misura; un rafforzamento dei percorsi di riqualificazione, ad incremento degli strumenti a disposizione per i servizi formativi; l'adozione di procedure di gestione semplificate e, infine, per la revisione del paniere dei servizi e dei costi standard in linea con quanto previsto per la misura Dote Unica Lavoro – Fase IV.

Le scansioni temporali in cui si estrinseca questa tipologia di intervento sono, in primo luogo, la pubblicazione di un avviso pubblico che finanzia azioni di rete a gruppi di lavoratori coinvolti in

⁴⁴ Sulla condivisione di un modello organizzativo si veda, S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, cit.

processi di crisi (occupati sospesi percettori di un ammortizzatore sociale) o alla ricerca di una nuova occupazione (disoccupati). La pianificazione e l'attuazione degli interventi è in capo ad una rete di partenariato, con sede operativa nel territorio della Regione Lombardia, definita dall'avviso di riferimento: per la Fase II ciascuna rete doveva necessariamente avere come soggetto capofila un operatore accreditato e comprendere almeno tre soggetti (incluso il capofila) tra quelli specificatamente indicati dalla Regione⁴⁵. La domanda di finanziamento della rete deve essere accompagnata da una proposta progettuale che identifichi un preciso target di destinatari coinvolti e, quest'ultima, sarà poi sottoposta alla Regione che – sulla base di un'istruttoria – determinerà quali progetti ammettere al finanziamento.

Successivamente, una volta ammesso il finanziamento e avviate le attività progettuali, l'operatore capofila procede alla profilazione di almeno dieci destinatari nel sistema informativo, assegnando la persona ad una Fascia d'aiuto secondo il sistema previsto per la DUL in una scala da 1 (basso) a 4 (molto alto), con la precisazione della Regione circa l'incompatibilità del soggetto di poter usufruire, al contempo, di più d'una misura di politica attiva finanziata da risorse pubbliche.

Per quanto concerne poi le caratteristiche dei progetti, i percorsi di ricollocazione si suddividono in una fase preliminare di accesso, orientamento (individuale o di gruppo) e formazione, che include solo servizi a processo ed è funzionale a trasmettere le informazioni e le competenze utili a ricollocarsi nel mondo del lavoro. Segue una fase di assistenza intensiva in cui sono alternativamente forniti i servizi a risultato di inserimento e avvio al lavoro, promozione e accompagnamento al tirocinio e accompagnamento all'avvio di impresa.

Da questa breve disamina, è possibile intravedere una linea di coerenza del legislatore regionale nell'implementazione di Azione di Rete e del Sistema Dote. In entrambe le misure si riserva, infatti, ampio spazio di movimento agli operatori accreditati ai servizi per il lavoro e si utilizza lo stesso metodo di profilazione e di standardizzazione dei costi e servizi, nel tentativo di creare un sistema di politiche attive regionale omogeneo e fondato su criteri unitari. Oltre ad una coerenza "interna" al territorio della Regione, può essere altresì colta una coerenza "esterna" rispetto alle recenti

⁴⁵ I soggetti indicati dalle Linee Guida per l'attuazione della fase II delle Azioni di Rete per il Lavoro sono: operatori accreditati ai servizi al lavoro e/o di formazione, pubblici e privati; o centri per l'impiego; aziende; enti locali territoriali; parti sociali; distretti (L. reg. Lombardia n. 317/91 e D.G.R. n. VII/3839 del 16 marzo 2001) e metadistretti industriali (D.G.R. n. VII/6356 del 5 ottobre 2001); distretti commerciali (D.G.R. n. VIII/7730 del 24 luglio 2008); camere di commercio; fondazioni *grant making*; *advisor* o consulenti direzionali o di *outplacement*; consulenti/società di *outplacement*; organizzazioni del terzo settore; operatori autorizzati nazionali; agenzie per il lavoro (APL); istituzioni scolastiche, formative e universitarie.

misure nazionali analizzate, in virtù di una comune centralità e valorizzazione del momento di formazione della persona per il suo reinserimento nel mondo del lavoro, nonché della necessaria personalizzazione dell'intervento.

5. Prima fase di attuazione regionale del Programma Gol

Nell'ambito del Piano Nuove Competenze, il Programma Gol «Garanzia di occupabilità dei lavoratori»⁴⁶, rappresenta il perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche attive per il lavoro ed è rivolto ai disoccupati al fine di favorire l'inserimento occupazionale, mediante l'integrazione tra le politiche attive e la formazione.

Per quel che concerne i contenuti, coerentemente con le linee guida dettate dal PNC, il Programma Gol definisce specifici livelli essenziali delle prestazioni, che si pongono come sottoinsieme del più ampio quadro vigente⁴⁷, e si articolano in cinque percorsi di sviluppo - di cui la formazione rappresenta un elemento trasversale - orientati al reinserimento lavorativo, all'aggiornamento (*upskilling*) e alla riqualificazione (*reskilling*) del lavoratore, alla valorizzazione dell'inclusione nel lavoro ed, infine, alla ricollocazione collettiva come *exit strategy* per le crisi d'impresa.

Ciò premesso, il profilo d'interesse in questa sede è la sua attuazione su base regionale. A questo proposito, il *Milestone 2* del Programma prevede che entro la fine del 2022 debbano essere adottati i piani di attuazione da parte delle regioni, previa valutazione della loro coerenza con il programma nazionale da parte di Anpal, oltre che il raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi della misura. Ad oggi, tutte le Regioni hanno già provveduto all'approvazione e pubblicazione dei piani regionali e, in particolare, questo è avvenuto in Regione Lombardia con D.G.R. n. 6427 del 23 maggio 2022.

⁴⁶ Il Programma Gol viene introdotto dalla Legge di bilancio n. 178/2020 all'art. 1 co. 324, nell'ambito del nuovo «Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU». Ne è seguito il Decreto interministeriale di adozione del Programma, emanato il 5 novembre 2021, previa approvazione ottenuta in Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla citata Legge di bilancio n. 178..

⁴⁷ Il quadro preesistente al Programma Gol circa i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro è rappresentato dall'art. 18 del d.lgs. 150/2015 e, successivamente, dal D.M. 4/2018.

Vi sono alcuni tratti del Piano regionale lombardo che meritano – ancorché in fase di sviluppo – una particolare attenzione, tra cui l'*assessment* per la definizione di uno dei cinque percorsi di politica attiva⁴⁸ e i punti di contatto che esso presenta con Dote lavoro e Azioni di rete.

Per quanto riguarda il primo profilo, la delibera del Commissario straordinario di Anpal del 10 maggio 2022, ripresa dal Piano di Regione Lombardia, rappresenta a pieno il carattere innovativo della riforma, ridisegnando il quadro operativo dei servizi di politica attiva del lavoro attraverso la previsione di strumenti fondamentali per i centri di impiego. Tra questi, vengono indicate le modalità per lo svolgimento della profilazione quantitativa – quest'ultima connessa alle pregresse esperienze lavorative, ad alcune caratteristiche anagrafiche e al percorso di studi – che avviene attraverso algoritmi volti a definire se la persona sia *work-ready* o se necessiti l'assegnazione ad una classe diversa. Secondariamente, si definisce un'ulteriore tipo di profilazione, in questo caso qualitativa (*assesment*) e che agisce anche eventualmente come correttivo di quella quantitativa, che viene svolta dall'operatore dei centri per l'impiego, il quale deve tener conto di aspetti legati alla personalità del beneficiario della misura⁴⁹. Infine, vengono aggiornati gli standard di servizio che devono essere garantiti sul territorio nazionale, precisando anche le unità di costo standard. In quest'ultimo caso, Regione Lombardia recepisce la delibera Anpal impegnandosi nel Piano a garantire i livelli essenziali attraverso una Carta dei Servizi e un sistema di monitoraggio, tramite il sistema informativo per il lavoro (SIUL), che permetterà la conoscenza dei soggetti parte degli accordi di rete, delle prestazioni erogate e dei livelli di abilitazione rispetto a ciascun servizio⁵⁰.

Con riferimento invece ai punti di contatto, specie con Dote Unica Lavoro, il Piano di attuazione regionale ripropone ampiamente la personalizzazione degli interventi, con differenziazione a seconda di molteplici fattori quali l'età, il livello di competenze o la complessità del bisogno, riprendendo altresì la terminologia utilizzata nel sistema DUL, ovverosia «patto di servizio» e

⁴⁸ *Infra* § 5 (reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, lavoro e inclusione).

⁴⁹ Cfr. il sito Anpal ove è disponibile tutta la documentazione inerente alla delibera citata al link: <https://www.anpal.gov.it/-/programma-gol-delibera-anpal-ridisegna-il-quadro-operativo-dei-servizi-di-politica-attiva-del-lavoro>. Per un primo commento si veda altresì il commento di G. MONTALETTI, *Politiche attive: le regole che possono mandare in soffitta slogan e sussidi*, in *Il sussidiario.net*, disponibile al sito: <https://www.ilsussidiario.net/news/politiche-attive-le-regole-che-possono-mandare-in-soffitta-slogan-e-sussidi/2341689/>, 16 maggio 2022.

⁵⁰ D.G.R. Lombardia n. 6427 del 23 maggio 2022 – Programma Gol – Piano Attuativo Regionale – Regione Lombardia, 53.

«dote»⁵¹. Da ultimo, vi è una sovrapposizione nella platea dei beneficiari delle due politiche attive, che ha reso necessario un coordinamento che trova riscontro nello stesso Piano regionale e in un apposito allegato dello stesso⁵².

Proprio questo percorso di adeguamento da parte delle regioni alle linee di indirizzo nazionale, ha portato Regione Lombardia a suddividere la realizzazione del Programma Gol in due fasi: la prima, di carattere transitorio, che astrattamente doveva concludersi il 30 settembre 2022 ma *de facto* è ancora in corso, che prevede l'apertura ad un primo intervento e contestualmente il prosieguo delle politiche attive regionali quali la DUL e Azioni di rete; la seconda prevede invece un ampliamento della platea dei servizi e l'attivazione di accordi di rete con gli enti del Terzo settore, Ordini e Associazioni professionali, un nuovo patto con gli operatori e la stipula di accordi di filiera e di settore⁵³.

Non resta quindi che attendere la seconda fase di attuazione per poter avere un quadro più completo della declinazione che Regione Lombardia ha scelto di dare rispetto al quadro nazionale, potendo tuttavia sin da ora affermare che il consolidamento delle politiche attive regionali già implementate non potrà che rappresentarne un elemento essenziale vista la parziale coincidenza degli obiettivi e dei beneficiari tra queste e il Programma Gol, nonché a fronte dell'impostazione data a questa prima fase di attuazione. Sarà sicuramente interessante, quando si potrà dialogare con i dati di output anche del Programma Gol, interrogarsi su quali strumenti di politica attiva sono stati maggiormente richiesti ed attivati dai cittadini che potevano richiederne più d'uno, al fine di comprendere se le sovrapposizioni esistenti si tradurranno in una maggior "copertura" con contestuale ampliamento della categoria dei beneficiari, in un rapporto quindi di complementarità tra le diverse misure, oppure, se questo "sovraffollamento" porterà ad un disuso dell'una o dell'altra con un numero di soggetti richiedenti che invece rimane perlopiù costante nel tempo.

⁵¹ La «dote» rappresenta anche in questo caso un pacchetto di servizi, a cui è associato uno specifico budget riconosciuto all'operatore a titolo di rimborso dei costi sostenuti.

⁵² A questo proposito, si è resa necessaria un'opera di coordinamento con il Piano Regionale attraverso una rimodulazione della platea di beneficiari. Cfr. sul punto l'Allegato 4 della D.G.R. Lombardia n. 6427 del 23 maggio 2022 – Aggiornamento dei destinatari di Dul – Quarta Fase.

⁵³ Cfr. Allegato 3 della D.G.R. Lombardia n. 6427 del 23 maggio 2022 – Linee guida per la prima attuazione in Regione Lombardia di misure di politica attiva nell'ambito del programma "GOL".

6. Politiche di formazione sostenibile

Muovendo dal presupposto che l'educazione riveste un ruolo fondamentale per fornire all'individuo risorse psicosociali e professionali funzionali ad affrontare una vita responsabile e attiva⁵⁴, nel contesto attuale, questo concetto è stato ancor più avvalorato dai disastrosi effetti occupazionali conseguenti alla pandemia da Covid-19, che hanno rafforzato la funzione di promozione della crescita personale e professionale del diritto del lavoro, vista anche la crescente digitalizzazione dovuta all'uso (e forse abuso) del lavoro agile⁵⁵. Per tale ragione, la qualificazione delle persone viene fortemente valorizzata da ogni intervento del PNRR, che incoraggia gli investimenti in formazione e adeguamento delle competenze del lavoratore non solo in termini di risorse, bensì tramite un ripensamento degli elementi della formazione⁵⁶.

Le specifiche iniziative di formazione sostenibile implementate da Regione Lombardia si collocano nel quadro normativo della L. reg. Lombardia 6 agosto 2007, n. 19, la quale ripropone nell'ambito dell'erogazione dei servizi per la formazione professionale il principio cardine di parità tra operatori pubblici e privati già enunciato nella L. reg. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22.

La legge va ad integrare il Sistema Dote con la c.d. dote formazione⁵⁷, attraverso un contributo/*voucher* per la fruizione di servizi formativi del sistema di istruzione e formazione professionale previsto dal catalogo regionale come elementi prodromici all'innalzamento dei tassi di occupazione. Seppur sviluppata sulla scia di Dote lavoro, essa presenta una struttura semplificata, con una variabilità in base alla tipologia e alla quantità dei servizi fruiti dal beneficiario, purché entro il tetto massimo stabilito dalla Regione⁵⁸.

Con tale provvedimento si formalizza il processo di osmosi tra accreditamento dei servizi formativi e di quelli per il lavoro, che al contempo spinge la convergenza dei requisiti per entrambe le tipologie di operatori e, soprattutto, verso la creazione di un sistema integrato⁵⁹ dove, in linea con

⁵⁴ L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, cit., 44.

⁵⁵ F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, ADL, 2020, 5, cit.

⁵⁶ A. BRUGNOLI, M. MEZZANZANICA e G. VITTADINI (a cura di), *Rapporto sulla sussidiarietà 2020/2021, Sussidiarietà e... lavoro sostenibile*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, 2021, 13 e ss.

⁵⁷ Con la delibera n. 5227 del 13 settembre 2021 Regione Lombardia ha incrementato il valore massimo delle componenti del sistema dotale per sostenere l'istruzione e la formazione professionale (IeFP).

⁵⁸ G. CANAVESI, *La «dote lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro*, cit., 63.

⁵⁹ Cfr. F. GIUBILEO, A. PARMA, *Esperienze di welfare occupazionale in Lombardia. Una prima valutazione sui rendimenti della Dote Lavoro*, cit., 38; G. DI CORRADO, *L'assegno di ricollocazione nelle sue prime applicazioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 152, 2016, 723-4.

il PNC, si uniscono formazione ed occupabilità, con il *milestone* di rendere spendibili sul mercato del lavoro le competenze acquisite.

Tornando alle iniziative di formazione sostenibili promosse da Regione Lombardia, la Strategia Regionale per uno Sviluppo Sostenibile mette anzitutto in luce l'importanza della formazione professionale regionale con riguardo ad un duplice obiettivo strategico: rispondere alle crescenti richieste del mondo produttivo con riferimento ad alcune specifiche professionalità tecniche e operative che ad oggi risultano carenti e offrire rapide opportunità di inserimento nel mercato del lavoro a giovani e adulti non orientati a percorsi di istruzione scolastica⁶⁰.

In questa cornice normativa, sono stati promossi dal Protocollo lombardo numerosi progetti in *partnership* con gli *stakeholders*, tra i quali, a titolo esemplificativo, si ricorda il progetto B* Right – The Gi-Group University, realizzato dalla Fondazione Gi Group per il lavoro sostenibile⁶¹; *Flabs@home* di Fondazione Lombardia per l'Ambiente e, infine, il *BandoMyFuture* di Fondazione Cariplo, il quale si rivolge al Terzo settore lombardo per la realizzazione di attività progettuali a beneficio di scuole primarie e secondarie di primo grado.

La seppur breve panoramica fin qui offerta restituisce l'immagine del sistema Dote quale chiave di sviluppo per l'implementazione delle politiche attive del lavoro di Regione Lombardia che si muovono su una duplice traiettoria: da una parte, rendere il ramo dell'educazione professionale un elemento centrale e funzionale per rispondere ai bisogni primari dei disoccupati e dei lavoratori e, dall'altra, incentivare numerose forme di partenariato pubblico-privato con diffusione capillare nel territorio, anche grazie all'iniziativa del Protocollo sviluppo sostenibile.

⁶⁰ *Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile*, cit., 32.

⁶¹ Quest'ultimo definito da Eurofound nel 2015 come l'impegno a creare le condizioni affinché le persone possano sviluppare la propria professionalità e rimanere attive durante tutta la loro vita, eliminando i fattori che scoraggiano o impediscono l'ingresso, la permanenza e la crescita nel mondo del lavoro (cfr. <https://www.eurofound.europa.eu/it/topic/sustainable-work>). La Fondazione identifica tre protagonisti del mondo del lavoro, con cui si impegna a collaborare e confrontarsi singolarmente e attorno a cui sviluppa il suo *framework*, individuando specifici aspetti di sostenibilità che ciascuno dovrebbe sviluppare. Tali soggetti (e i correlati obiettivi di sostenibilità che li interessano) possono sinteticamente individuarsi nelle Persone, nell'Organizzazione e, da ultimo, nella Società, (Cfr. <https://fondazione.gigroup.it/il-framework/>).

7. Conclusioni

Il mercato del lavoro è attraversato da una serie di radicali trasformazioni dovute a tendenze di lungo e medio periodo, definite dagli economisti «megatrend»⁶², le quali si intersecano con dinamiche economiche e congiunturali che hanno determinato negli stati europei, a partire dalla crisi economica del 2008, una forte contrazione dell'occupazione e un aumento della disoccupazione, non riassorbite dalla successiva ripresa e, anzi, di recente ulteriormente cronicizzate dall'emergenza pandemica. Nello specifico, tali megatrend stanno cambiando il mondo del lavoro tanto esternamente, agendo sulla creazione di nuove figure professionali (i c.d. *green jobs*⁶³), quanto internamente, modificando il set di competenze richieste⁶⁴.

Il binario su cui tutti questi fattori convergono non può che essere quello dello sviluppo sostenibile. Nella consapevolezza che la maggior parte dei nuovi modelli economici sono ad oggi imperniati sul perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile⁶⁵, quest'ultimo si pone come cornice entro cui si iscrivono le varie politiche implementate in risposta alla crisi economica, ambientale ed occupazionale in atto. Tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile, che trovano il proprio pilastro nell'Agenda 2030, il già citato *Goal 8* conferma la centralità del lavoro, collocandolo entro quel nucleo essenziale di politiche volte a predisporre le fondamenta di una crescita economica duratura.

⁶² I quattro «megatrend» che guidano i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro sono individuati nel progresso tecnico, per il quale si fa riferimento, in particolare, alla digitalizzazione; nella globalizzazione, nel c.d. fattore demografico, riassumibile nell'invecchiamento della popolazione, ed infine nella transizione verde, per la quale si richiede ai lavoratori l'acquisizione di sempre maggiori competenze *green*.

⁶³ Premesso che sono presenti svariate definizioni dei lavori verdi o «*green jobs*», secondo il *Commission Staff Working Document - Exploiting the employment potential of green growth* della Commissione europea sono lavori verdi tutti i lavori che dipendono dall'ambiente o che vengono creati, sostituiti o ridefiniti (in termini di competenze, metodi di lavoro, profili ecologici, ecc.) nel processo di transizione verso un'economia più verde. Un'altra prospettiva viene offerta dal sistema statunitense dell'O*NET, in base al quale si può parlare di «*greening*» delle occupazioni, che si riferisce alla misura in cui le attività e le tecnologie dell'economia verde aumentano la domanda di occupazioni esistenti, modellano il lavoro e i requisiti dei lavoratori necessari per le prestazioni professionali, o generano un lavoro unico e requisiti dei lavoratori. (E. Dierdorff et al., *Greening of the World of Work*, 2009).

⁶⁴ A. BRUGNOLI, M. MEZZANZANICA e G. VITTADINI (a cura di), Rapporto sulla sussidiarietà 2020/2021, *Sussidiarietà e... lavoro sostenibile*, cit., 9 e ss.

⁶⁵ In tal senso, L. CASANO, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, cit. afferma che «Il processo di transizione ecologica è oggi posto alla base di un nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale». Cfr. altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM (2016) 739 def., 22 novembre 2016.

Ai fini dell'attuazione degli obiettivi e dei target in essa proposti, sono stati redatti vari documenti strategici che possono individuarsi, su scala nazionale e regionale, nelle citate Strategie per lo Sviluppo Sostenibile mentre, a livello europeo, nel Green Deal dell'11 dicembre 2019, da associare al piano attuativo del Pilastro europeo dei diritti sociali⁶⁶.

Per massimizzare l'efficacia di questi strumenti, la soluzione individuata dalle istituzioni è stata quella di adottare un approccio integrato, sussumibile nel concetto di «territorializzazione» dell'Agenda, che avviene attraverso la sinergia di diversi soggetti in grado di orientare un'azione complessiva e delineare gli impegni delle istituzioni e del sistema socioeconomico, così evitando duplicazioni e sovrapposizioni delle spese⁶⁷. È proprio in virtù di quest'approccio che Regione Lombardia ha usufruito delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014 – 2020, integrando le politiche regionali non solo con quelle nazionali ma anche con quelle europee, definendo un Programma operativo (POR - FSE) suddiviso in quattro Assi⁶⁸, che rimandano peraltro all'impianto degli *SDGs* dell'Agenda.

Andando ora a delineare quello che è l'effettivo impatto delle politiche poste in essere da Regione Lombardia sul binomio lavoro-sostenibilità e, di conseguenza, sulla programmazione del citato *Goal 8*⁶⁹, può anzitutto osservarsi come i target⁷⁰ dell'Agenda che vengono da queste concretamente coinvolti sono molteplici. Ed in particolare, possono essere individuati nel target 8.3, nella parte in cui promuove la creazione di posti di lavoro dignitosi; l'8.5 che propone di garantire un'occupazione piena e produttiva, un lavoro dignitoso e un'equa remunerazione per lavori di equo valore; l'8.6 il quale prescrive di ridurre la quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione; ed infine, l'8.8 che incoraggia la protezione del diritto al lavoro e la creazione di un ambiente lavorativo sano e sicuro.

⁶⁶ Green Deal e attuazione del pilastro dei diritti sociali, tra loro integrati, possono configurarsi come i principali riferimenti della nuova strategia europea per lo sviluppo sostenibile. Per approfondire il rapporto tra politiche europee e obiettivi di sviluppo sostenibile vedasi: Rapporto ASviS, *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee – Dal Green Deal al Next Generation EU*, 18 agosto 2020.

⁶⁷ Il Rapporto ASviS, *I territori e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, 2021, 63, è disponibile al sito: https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/Rapporto_2021/Rapporto_ASviSTerritori2021.pdf

⁶⁸ Gli assi in cui si estrinseca il Programma Operativo di Regione Lombardia finanziato dal Fondo Sociale Europeo sono: Asse I Occupazione; Asse II Inclusion sociale; Asse III Istruzione e formazione; Asse IV Capacità amministrativa.

⁶⁹ Per una panoramica completa dello stato del territorio regionale lombardo in ordine agli obiettivi e ai target dell'Agenda ONU 2030 si consiglia la lettura di: AA.VV. *Rapporto Lombardia 2022 – Rigenerare fiducia* di Polis Lombardia, ottobre 2022.

⁷⁰ I target rappresentano i sotto-obiettivi posti dall'Agenda 2030 per ciascuno dei 17 Goal che essa si propone di raggiungere entro il 2030. Nel caso del Goal 8 vi sono in tutto 12 target (8.1-8.10, 8a e 8b).

Per comprendere quali dei target appena menzionati entrino in relazione con una data misura⁷¹, si ricorda che la DUL si caratterizza per un forte orientamento al risultato occupazionale unito alla (ri)qualificazione delle persone, coinvolgendo di conseguenza i target 8.3, 8.5, 8.8. Per quanto riguarda invece le Azioni di Rete per il lavoro, queste si presentano come strumento complementare ed integrativo ai servizi individuali di accompagnamento al lavoro offerti ai destinatari del sistema dotale. Esse sono in particolare destinate a promuovere il mantenimento dei livelli occupazionali e l'attivazione di servizi al lavoro nonché a supportare la formazione rivolta ai gruppi di lavoratori coinvolti in processi di crisi aziendale. Grazie a questo ampio raggio d'azione, le Azioni di Rete rispondono quindi alla attuazione dei medesimi target di Dote Unica Lavoro. Infine, la formazione regionale, la quale si basa su un'offerta formativa collegata ai fabbisogni delle imprese e su strumenti di integrazione tra scuola e lavoro, risulta essere dedicata all'implementazione dei target 8.3, 8.6, 8.8.

Parallelamente al *Goal 8*, trova spazio – collocandosi trasversalmente rispetto alle varie politiche attive esaminate nel contributo – anche un secondo Obiettivo dell'Agenda 2030, ovvero il *Goal 4* dedicato all'educazione e all'apprendimento. Nel caso di specie, i punti di contatto sono rappresentati sia dal target 4.4, nella parte in cui si propone di aumentare il numero di giovani e adulti con competenze specifiche - anche tecniche e professionali - per l'occupazione e per l'imprenditoria che, specialmente nell'ambito degli interventi di formazione lombardi, dal target 4.7, volto a garantire che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione improntata al perseguimento di uno stile di vita sostenibile⁷².

⁷¹ Per un approfondimento sulle condizioni del mercato del lavoro lombardo vedasi: Osservatorio del mercato del lavoro e della formazione professionale, *Rapporto sulle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione in Lombardia – 2019*, febbraio 2021.

⁷² In considerazione di quanto sopra detto, si ritiene opportuno precisare che le riflessioni proposte in questo contributo si sono concentrate sulla sostenibilità in chiave sociale ed economica; ma nel suo lavoro di attuazione del binomio lavoro – sviluppo sostenibile Regione Lombardia amplia questo tema anche sul versante ambientale, che parimenti impatta sull'attuazione dei *Goals* e target sopra indicati. Risulta infatti pioniera nella promozione e diffusione dei citati *green jobs*, con una concentrazione maggiore sul territorio rispetto alle altre regioni italiane, facilitata inoltre da una serie di interventi *ad hoc* di sensibilizzazione da parte degli *stakeholders*. Tra questi si ricorda Fondazione Cariplo cfr. *Lo sviluppo dei green jobs – Uno scenario di evoluzione quantitativa e qualitativa e alcune ipotesi di adeguamento dei percorsi formativi*, in E. COLOMBO, L. SCHIONATO, M. REDAELLI, (a cura di), *Collana Quaderni dell'Osservatorio*, 25, 2017.

Le affinità rinvenute tra le politiche di Regione Lombardia e i *Goals* dell'Agenda ONU si riflettono anche nei dati⁷³ che definiscono il posizionamento delle regioni nell'implementazione dei *Goals*, mettendole a confronto con i 20 Paesi europei appartenenti all'OCSE⁷⁴, dando così uno scorcio dei risultati raggiunti dalle politiche attive prese in esame.

Stando agli ultimi dati relativi all'anno 2021, nell'attuazione del *Goal 8* la Lombardia si pone in linea rispetto all'indicatore italiano (entrambe con uno *score* di 91) con un peggioramento rispetto all'anno precedente, a fronte dell'esempio più virtuoso costituito dai Paesi Bassi (*score* 114). Molto positivo è invece l'andamento riferito al *Goal 4* in tema di istruzione e formazione, rispetto al quale Regione Lombardia riceve uno *score* di 111, in questo superando di poco l'indicatore italiano (*score* 109) e pur rimanendo distanziata dalla Svezia, ossia dallo Stato con il punteggio più alto (*score* 143).

Sulla base dei dati statistici a disposizione, e nel tentativo di trarne delle considerazioni complessive circa l'architettura del sistema regionale, si può osservare la presenza di una predilezione verso un approccio integrato, con finanziamenti che provengono da diversi organismi ed istituzioni e la condivisione tra questi delle linee essenziali di intervento. Il fatto poi che si tratti di un sistema aperto anche a soggetti privati, gestito in forte collaborazione con essi attraverso l'accreditamento, ha comportato un salto di qualità in termini di efficienza e risultati. Lo *score* in peggioramento di Regione Lombardia potrebbe essere infatti considerato come conseguenza dell'andamento pandemico, oltre che del conflitto tra Russia e Ucraina che ha duramente colpito l'economia della Regione⁷⁵, e non invece solo come sintomo di un malfunzionamento del sistema. In questo senso sembrerebbero deporre i dati della DUL – Terza fase che ha registrato 15.067 prese in carico nei percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo con 8.865 avviamenti al lavoro e un tasso di avvio al lavoro che si attesta complessivamente al 59% (ultimo aggiornamento della Regione al 24 marzo 2021)⁷⁶.

⁷³ Cfr. AA.VV. *Rapporto Lombardia 2021 – Rigenerare fiducia* di Polis Lombardia, ottobre 2022. Gli indicatori adottati sono quelli Eurostat e Istat con come punto di riferimento il valore di soglia pari a 100, che è costituito dall'indice composito della Lombardia nel primo anno di osservazione (valore inferiore 100 in caso di posizionamento peggiore e viceversa in caso di indice superiore a 100).

⁷⁴ Viene escluso da questo confronto il Regno Unito per mancanza di aggiornamenti anche a seguito della Brexit.

⁷⁵ La Lombardia vede il 40% delle imprese del territorio impegnata in relazioni commerciali con i paesi coinvolti nella guerra ed è maggiormente esposta ai rincari energetici vista la maggior specializzazione, rispetto al trend nazionale, nei comparti energivori di metallurgia e produzione di prodotti chimici.

⁷⁶ Cruscotto di avanzamento DUL Terza e Quarta Fase:
<https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/50120220-8aeb-4d16-83b8->

Alla luce del quadro appena descritto, si può concludere affermando che le politiche regionali lombarde presentano profili di efficienza tali da influenzare le misure nazionali, in virtù della tendenza – avallata dal regionalismo successivo alla riforma del Titolo V – in base alla quale le Regioni, forti delle ampie competenze loro riconosciute in tema di lavoro, hanno potuto implementare misure *ad hoc* e circoscritte al rispettivo territorio, diventando un vero e proprio laboratorio sperimentale. Tale tendenza risultava essere parzialmente superata dell’esigenza di unitarietà consacrata, inizialmente, dal d.lgs 14 settembre 2015, n. 150 e, da ultimo, con il PNRR, senza che, tuttavia, quest’ultima abbia in qualche modo impedito che potessero essere fatte proprie alcune delle caratteristiche delle politiche attive di successo implementate dalle varie Regioni, come verificatosi con il caso del sistema dotale.

L’apparente contraddizione che ne deriva mette in evidenza un aspetto di rilievo dell’attuale sistema di politiche attive del lavoro, ossia che il paradigma dell’efficienza richiede un maggior coordinamento tra Stato, Regioni e, finanche, con le istituzioni sovranazionali, tutte co-protagoniste nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile (e di conseguenza di un lavoro sostenibile), ancor di più oggi a fronte degli ingenti finanziamenti del PNRR. Una interoperabilità nella regolazione del mercato del lavoro potrebbe infatti rappresentare la spinta per l’inizio di una nuova fase, motore per la creazione di un sistema ancor più aperto, che riesca a catalizzare il meglio – in termini di efficienza e risultati – dalle esperienze politiche realizzate dai diversi livelli di governo.