

LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE PIEMONTE

a cura di

MARIO DOGLIANI, JÖRG LUTHER e ANNAMARIA POGGI

Redazione di

MATTEO LOSANA



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1058-8

Volume realizzato con il contributo del Consiglio regionale del Piemonte.



Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa</i>	XI
 <i>Capitolo I</i> STORIA 	
§ 1. Le origini (<i>Giorgio Lombardi</i>)	1
<i>Cartine geografiche</i>	10
§ 2. Il riformismo sabaudo e la prima legislazione istituzionale della Regione Piemonte (<i>Mario Dogliani</i>)	11
§ 3. La nascita e l'apprendimento dell'autonomia (<i>Jörg Luther</i>)	19
§ 4. Dalle competenze alle politiche (<i>Giovanni Ferrero</i>)	25
§ 5. Anticipazioni istituzionali piemontesi rispetto alla riorganizzazione statale degli Enti locali (<i>Francesco Pallante</i>)	39
§ 6. L'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale in Piemonte come ricapitolazione di un "decennio politico-istituzionale creativo" (<i>Marta Legnaioli</i>)	49
§ 7. Dalla riforma sanitaria alle riforme del Titolo V (<i>Cristina Bertolino</i>)	60
§ 8. Dopo la riforma del Titolo V: la riforma statutaria del 2005 (<i>Aurelia Jannelli</i>)	69
§ 9. La riforma costituzionale respinta (<i>Giorgio Sobrino</i>)	81
 <i>Capitolo II</i> I PRINCIPI 	
§ 1. I principi fondamentali dello Statuto quali specificazione di principi costituzionali e fonte di legittimazione istituzionale (<i>Luca Imarisio</i>)	91
§ 2. La partecipazione dei cittadini (<i>Luigi Bobbio</i>)	104
 <i>Capitolo III</i> LE COMPETENZE 	
§ 1. Lavoro e politiche economiche e sociali (<i>Chiara Tripodina</i>)	113
§ 2. La formazione professionale (<i>Stefano Musso</i>)	124
§ 3. Istruzione e cultura (<i>Tanja Cerruti</i>)	138

	<i>pag.</i>
§ 4. Salute (<i>Patrizia Macchia</i>)	147
§ 5. I servizi sociali (<i>Annamaria Poggi</i>)	157
§ 6. Territorio e ambiente (<i>Flavia Bianchi e Claudio Malacrino</i>)	164
§ 7. Agricoltura e foreste (<i>Alberto Civallero</i>)	171

Capitolo IV

FORMA DI GOVERNO

§ 1. L'equilibrio generale (<i>Francesco Pallante</i>)	187
§ 2. Il Consiglio regionale e la legge elettorale (<i>Enrico Grosso</i>)	196
§ 3. Il Presidente della Giunta regionale (<i>Antonio Mastropaolo</i>)	213
§ 4. La Giunta regionale (<i>Silvia Bertini</i>)	222
§ 5. Gli organi regionali di garanzia (<i>Jörg Luther</i>)	229

Capitolo V

LE FONTI DEL DIRITTO

§ 1. Lo Statuto (<i>Alessandra Algotino</i>)	235
§ 2. Le leggi regionali: formazione e verifica d'impatto (<i>Luca Geninatti Satè</i>)	244
§ 3. Le leggi provvedimento regionali (<i>Matteo Losana</i>)	251
§ 4. La potestà regolamentare (<i>Massimo Cavino</i>)	260

Capitolo VI

L'AMMINISTRAZIONE

§ 1. Il modello organizzativo dell'amministrazione regionale (<i>Rosario Ferrara</i>)	271
§ 2. Amministrazione regionale e pubblico impiego (<i>Barbara Gagliardi</i>)	277
§ 3. Il procedimento amministrativo (<i>Rosario Ferrara</i>)	285
§ 4. I servizi pubblici tra enti locali e Regione (<i>Roberto Cavallo Perin</i>)	290
§ 5. L'amministrazione regionale indiretta (<i>Alberto Corsini</i>)	299
§ 6. Il riordino delle funzioni provinciali e metropolitane (<i>Giovanni Boggero</i>)	310

Capitolo VII

LE FINANZE

§ 1. Programmazione e finanza regionale (<i>Stefano Piperno</i>)	321
§ 2. Bilancio statale e bilanci regionali (<i>Matteo Barbero</i>)	336

Capitolo VIII

I RAPPORTI CON GLI ALTRI LIVELLI DI GOVERNO

§ 1. L'attuazione del principio di sussidiarietà in Piemonte (<i>Ilenia Massa Pinto</i>)	347
§ 2. I rapporti con l'Unione europea e la cooperazione transfrontaliera (<i>Michele Vellano</i>)	359
§ 3. Lo Stato decentrato nella Regione Piemonte (<i>Jörg Luther</i>)	372

Capitolo IX

CONTENZIOSO

§ 1. La Regione Piemonte nei giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi (<i>Valeria Marcenò</i>)	383
§ 2. La Regione Piemonte nei conflitti di attribuzione (<i>Riccardo Viriglio</i>)	401
<i>Indice degli Autori</i>	411
<i>Bibliografia</i>	413
<i>Rivisteria piemontese</i>	422

Capitolo III

LE COMPETENZE *

SOMMARIO: § 1. Lavoro e politiche economiche e sociali (*Chiara Tripodina*). – § 2. La formazione professionale (*Stefano Musso*). – § 3. Istruzione e cultura (*Tanja Cerruti*). – § 4. Salute (*Patrizia Macchia*). – § 5. I servizi sociali (*Annamaria Poggi*). – § 6. Territorio e ambiente (*Flavia Bianchi* e *Claudio Malacrino*). – § 7. Agricoltura e foreste (*Alberto Civallo*).

§ 1

LAVORO E POLITICHE ECONOMICHE E SOCIALI **

SOMMARIO: 1. Principi statutari. – 2. Attuazione legislativa. – 3. Politiche attive del lavoro nei più recenti atti di indirizzo. – 4. Osservazioni conclusive.

1. *Principi statutari*

La Regione Piemonte, sin dal *Preambolo* del suo Statuto, dichiara il proprio impegno e la propria vocazione «all’uguaglianza, alla solidarietà e alla partecipazione, coerentemente al rispetto della dignità della persona umana», e la propria volontà di operare «a favore delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza sociale».

Una dichiarazione di principio che connota immediatamente la Regione Piemonte – nel solco dell’art. 3, comma 2, della Costituzione italiana – come portatrice di un progetto di società inclusivo, di “democrazia emancipante”¹, che esclude l’abbandono e l’emar-

* Sui temi trattati nel presente Capitolo, oltre alla bibliografia speciale, cfr. C. CORI (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia: l’attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carrocci, Roma, 2004; M. MARETTI, *Welfare locali: studio comparativo sulla programmazione dei servizi sociali nelle regioni italiane*, Franco Angeli, Milano, 2008, in Y. KAZEPOV-E. BARBERIS (a cura di), *Il welfare frammentato: le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carrocci, Roma, 2013.

** Di Chiara Tripodina.

¹ A. Di GIOVINE-M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, n. 2/1993, 321 ss. Per gli Autori, la “democrazia emancipante” è quella, propria delle

ginazione delle persone socialmente ed economicamente più deboli, prescrivendo la rimozione degli ostacoli alla pienezza della loro esistenza e all'effettività della loro partecipazione politica, economica e sociale.

Le dichiarazioni del preambolo trovano svolgimento nei *Principi Fondamentali* del Titolo I dello Statuto: nell'art. 11, intitolato *Diritti sociali*, nel quale si ribadisce che la Regione Piemonte «riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione» e «opera per rimuovere le cause che determinano le disuguaglianze e il disagio»; e nell'art. 5, intitolato *Sviluppo economico e sociale*, nel quale, riaffermato che la Regione «persegue la riduzione delle disuguaglianze», si fa seguire un puntuale elenco di politiche strumentali al raggiungimento di tale fine: la Regione «concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile; tutela la dignità del lavoro, valorizza il ruolo dell'imprenditoria, dell'artigianato e delle professioni, contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale. Promuove lo sviluppo della cooperazione. Tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare».

Un programma molto dettagliato e impegnativo, steso nella consapevolezza – esplicita sin dall'intitolazione dell'articolo – che progresso economico e sviluppo sociale non possono andare disgiunti, ma vanno (devono andare) perseguiti unitamente, attraverso quell'imprescindibile legame, economico e sociale appunto, che è il lavoro.

2. Attuazione legislativa

All'ambizioso programma tracciato nei principi statutari, la Regione Piemonte ha tentato di dare attuazione con leggi regionali adottate nell'ambito legislativo a lei riservato, tra la competenza concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” – che ora trova principalmente nel *Jobs Act* la sua legge-quadro di riferimento² – e la competenza esclusiva – salvo che nei livelli essenziali³ – dell'assistenza sociale, esercitate nel rispetto della Costituzione e dei vincoli europei e internazionali.

costituzioni del secondo dopoguerra, «in cui il principio di eguaglianza in senso sostanziale è assunto come fondamentale principio normativo, ed in cui all'idea di cittadinanza è fortemente collegata la pretesa ad un intervento attivo dello Stato in chiave di politiche redistributive (e dunque – appunto – “emancipante” nei confronti dei settori più deboli della società)».

² Il c.d. *Jobs Act* è un complesso normativo che si compone di un d.l. 20 marzo 2014, n. 34 (convertito con l. n. 78 del 2014), *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*, in materia di contratti a termine e apprendistato; una l. delega 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, alla quale è stata data attuazione con una serie di decreti legislativi. L'approvazione del *Jobs Act* ha condotto a modifiche e integrazione nei testi delle leggi regionali, anche piemontesi, preesistenti.

³ Rileva particolarmente, come livello essenziale nell'assistenza sociale, la legge nazionale di recente approvazione l. 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*.

Centrale in materia di sviluppo economico e sociale è la l.r. 22 dicembre 2008, n. 34, recante *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*, con la quale la Regione Piemonte, nell'ambito di una strategia complessiva per l'occupazione⁴, ha approvato «nuove norme in materia di promozione dell'occupazione, di qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro, nonché di sostegno alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro» (art. 1).

Tra i suoi scopi, la legge assume primariamente la promozione della “piena occupazione”, al fine di «consentire a tutti l'accesso al mercato del lavoro e ad un'occupazione stabile e qualificata e sostenere l'inserimento, il reinserimento e la permanenza nel lavoro delle persone a rischio di esclusione con particolare riferimento ai soggetti svantaggiati», promuovendo «l'occupabilità, l'adattabilità, l'imprenditorialità e le pari opportunità delle persone indipendentemente dal genere, etnia, lingua, religione, opinioni politiche, orientamento sessuale e da ogni altra condizione personale e sociale, anche agevolando le imprese nei loro programmi di sviluppo» (art. 3.1., lett. c).

A questo fine, la legge predispone una serie di strumenti volti all'organizzazione di un *Sistema regionale dei servizi per l'impiego*: una rete regionale di servizi per il mercato del lavoro, coordinata dall'Agenzia Piemonte Lavoro, e strutturata sull'interazione tra centri per l'impiego e operatori pubblici e privati accreditati per svolgere servizi di intermediazione, ricerca e selezione del personale, formazione, supporto alla ricollocazione professionale, allo scopo complessivo di migliorare l'incontro tra domanda e offerta e incrementare l'occupabilità dei soggetti in cerca di impiego (artt. 19-28).

La legge promuove anche la realizzazione di un *Sistema integrato di sicurezza e qualità del lavoro*, prevedendo o favorendo iniziative finalizzate alla riduzione dei rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, al miglioramento delle loro condizioni di lavoro, e in genere alla promozione del loro benessere psicofisico (artt. 56-59)⁵. In quest'ottica, prioritaria diventa la promozione delle condizioni di *regolarità del lavoro* e l'emersione del “lavoro nero”, attraverso il riconoscimento di benefici ai soggetti che dimostrano di essere in regola con gli obblighi di legge in materia previdenziale. Per la promozione della *qualificazione e la riqualificazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni regionali e locali*, la legge promuove l'adozione di protocolli d'intesa finalizzati all'utilizzo di forme

⁴Tale strategia complessiva per l'occupazione si pone in linea con la programmazione pluriennale dei fondi sociali europei, e in particolare del *Fondo sociale europeo (Fes)* e *Fondo europeo sviluppo regionale (Fesr) Regione Piemonte 2014-2020* su www.regione piemonte.it/europa2020. La proposta di programma operativo relativamente ai due fondi nell'ambito dell'obiettivo *Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione* – che indica il contributo operativo della Regione Piemonte per lo sviluppo della strategia *Europa2020*, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale – è stato approvato dalla Giunta regionale piemontese con D.G.R. n. 3-91 dell'11 luglio 2014. La Commissione europea con decisione n. C (2014) 9914 del 12 dicembre 2014 ha approvato il Por Fse Piemonte 2014-2020; e con decisione di esecuzione Cci 2014it16rfop014 del 12 febbraio 2015 ha approvato il Por Fesr Piemonte 2014-2020.

⁵In materia di sicurezza sul lavoro, è da ricordare anche la l.r. n. 25 del 21 dicembre 2007, che prevede l'istituzione di un *Fondo di solidarietà per le vittime degli incidenti sul lavoro*, finalizzato a erogare contributi a favore dei familiari delle persone che sono decedute a seguito di incidenti avvenuti per ragioni di lavoro.

contrattuali stabili all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonché alla formazione permanente del personale, al benessere organizzativo e all'erogazione di servizi orientati alla centralità dell'utente (art. 46).

Oltre a queste previsioni di sistema, la legge contiene una serie di disposizioni volte a promuovere e porre in essere *interventi di politica attiva del lavoro*, «finalizzati all'incremento dell'occupazione, mediante inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro» di soggetti residenti o domiciliati in Piemonte, che siano inoccupati o disoccupati in cerca di occupazione; sottoposti a misure restrittive della libertà personale; occupati ma con contratti di lavoro che prevedono prestazioni discontinue con orario e reddito ridotto; occupati a rischio di disoccupazione; oppure ancora soggetti che intendono intraprendere un'attività di auto impiego (art. 29.1).

Gli strumenti di politica attiva vanno dai *tirocini formativi e di orientamento*, non costituenti rapporto di lavoro, ma finalizzati in via esclusiva a favorire l'acquisizione di competenze mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro e a sostenere le scelte professionali dei tirocinanti (artt. 38-41); ai *cantieri di lavoro*, misure di impiego temporaneo promosse dagli Enti locali per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità, che non costituiscono rapporto di lavoro per i prestatori d'opera (che mantengono lo stato di disoccupazione), ma prevedono a loro vantaggio la corresponsione di un'indennità giornaliera e servizi di orientamento e formazione professionale volti a favorirne l'occupabilità (art. 32); al *sostegno all'inserimento lavorativo* – e in particolare *all'inserimento lavorativo delle persone disabili* (artt. 34-36) –, mediante la concessione di contributi a titolo di incentivo ai datori di lavoro privati, finalizzati a realizzare attività di orientamento, di riqualificazione professionale, di accompagnamento e affiancamento nell'inserimento lavorativo (art. 33); a *progetti di ricollocazione professionale* nel mercato del lavoro, realizzati a seguito di accordi stipulati a livello regionale tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro rappresentate nella Commissione regionale di concertazione, per superare situazioni di crisi occupazionale attraverso la formazione, la riqualificazione, l'orientamento professionale e l'accompagnamento e affiancamento in nuove attività lavorative delle persone inoccupate, disoccupate, precariamente occupate o a rischio disoccupazione (art. 43); alla promozione di iniziative finalizzate all'*invecchiamento attivo delle persone*, per il ricollocamento all'interno del sistema produttivo di lavoratori ultracinquantenni e per la loro rimotivazione lavorativa, coinvolgendoli, in qualità di “maestri di mestiere”, in attività di addestramento dei lavoratori più giovani (art. 47)⁶; fino a *misure a favore dell'autoimpiego*, sia nella forma del *lavoro autonomo*, che nella *creazione d'impresa* (art. 42), mediante la concessione di

⁶In quest'ottica si pone la D.G.R. n. 18-6043 del 2 luglio 2013, *Intervento “staffetta generazionale”*, che, ponendosi l'obiettivo di sostenere contestualmente sia l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro sia l'attuazione di meccanismi di flessibilità positiva per i lavoratori maturi, promuove interventi di inserimento lavorativo di giovani inoccupati o disoccupati (tra i diciotto e i trentadue anni) con contratti a tempo indeterminato, anche di apprendistato, combinati con il mantenimento nella stessa impresa e unità produttiva di lavoratori maturi (che abbiano superato i cinquant'anni e che maturino i requisiti pensionistici nell'arco massimo di 36 mesi e minimo di 12 mesi), che richiedono un passaggio da contratto a tempo pieno a contratto part-time, con un saldo occupazionale aziendale che deve restare positivo in termini di ore complessive di lavoro tra le parti coinvolte. Laddove l'accordo tra le parti lo preveda, il lavoratore maturo si impegna anche ad accompagnare l'inserimento lavorativo del giovane neoassunto, nel ruolo di tutor.

contributi, finanziamenti agevolati, garanzie di accesso al credito, servizi di accompagnamento e assistenza tecnica nelle fasi di avvio e consolidamento dell'attività, al fine di creare occupazione stabile attraverso l'incentivo e il sostegno di nuove iniziative di lavoro autonomo o imprenditoriali.

Sono poi previste misure specifiche a sostegno della *stabilizzazione del lavoro*, con la trasformazione di contratti di lavoro di durata temporanea in contratti di lavoro a tempo indeterminato, tramite l'attribuzione di incentivi economici alle imprese e assegni formativi ai lavoratori occupati con rapporti di lavoro a tempo determinato, che intraprendano percorsi di qualificazione o riqualificazione professionale (artt. 48-49).

È tra gli obiettivi della legge anche la promozione di *azioni positive per le pari opportunità* in favore di donne che intendono inserirsi per la prima volta nel mondo del lavoro; o ritornare sul mercato del lavoro dopo un periodo di fuoriuscita dallo stesso per qualsiasi motivo; o intraprendere attività lavorativa autonoma o imprenditoriale; o anche solo percorsi di formazione professionale: in particolare è prevista la priorità nell'erogazione delle risorse finanziarie alle aziende e agli enti che attuino al proprio interno azioni positive a favore delle donne (artt. 50-52)⁷. Sempre al fine di favorire l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, è anche prevista l'incentivazione di forme di articolazione della prestazione lavorativa e dell'organizzazione del lavoro, al fine di favorire la *conciliazione tra tempi di vita familiare e di lavoro* (art. 53)⁸.

La legge prevede, poi, politiche che si possono definire "difensive" dell'occupazione, con *misure di anticipazione delle crisi occupazionali e progetti di ricollocazione professionale*, al fine di prevenire, in concorso con gli Enti locali e le parti sociali, situazioni di crisi territoriali, settoriali ed aziendali a salvaguardia dei livelli occupazionali e del patrimonio produttivo (artt. 43-44).

Da ultimo, sono previste anche *forme di sostegno al reddito*, nella forma di *sussidi*, a favore di lavoratori disoccupati, che si trovino in una situazione economica pari o inferiore a una soglia minima stabilita dalla Giunta regionale. Possono, altresì, ottenere il sussidio i lavoratori che, per cause di crisi aziendale, rientrano in accordi che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione, e le lavoratrici in maternità, cui spetti l'indennità sostitutiva di retribuzione. I lavoratori destinatari dell'intervento hanno la possibilità di ottenere il sussidio anche per più annualità, ma la concessione è *condizionata* dalla partecipazione del soggetto beneficiario alle attività di orientamento professionale, inserimento lavorativo, formazione, riqualificazione promosse dai centri per l'impiego (art. 37). La legge si pone così in una logica non meramente assistenziale, ma di attiva promozione dell'in-

⁷ È previsto un *Fondo di garanzia a favore dell'imprenditoria femminile per l'accesso al credito*, destinato alle piccole imprese a conduzione o a prevalente partecipazione femminile (D.G.R. n. 17-1180 del 7 dicembre 2010).

⁸ A livello attuativo, l'obiettivo della conciliazione tempi di vita e di lavoro ha trovato sviluppo in diversi programmi volti al sostegno alla rete dei servizi per la prima infanzia; alla realizzazione e prima attivazione di nidi o micro-nidi nei luoghi di lavoro; alla realizzazione di formule organizzative di lavoro decentrato per introdurre o rafforzare modelli flessibili di telelavoro; alla realizzazione di interventi finalizzati alla diffusione tra i padri della fruizione del congedo parentale e alla sensibilizzazione alla condivisione delle responsabilità di cura familiari.

serimento o reinserimento lavorativo e insieme sociale del soggetto destinatario della misura di sostegno, “al fine di una migliore collocazione nel mercato del lavoro” (art. 29.2).

Altra legge centrale in un’ottica di politica attiva del lavoro è la l.r. 13 ottobre 2004, n. 23, *Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*, che promuove la cooperazione quale strumento per avviare processi di imprenditoria diffusa e partecipata, riconoscendone il ruolo, oltre che di coesione sociale e radicamento territoriale, anche di sviluppo economico e di incremento occupazionale. A tal fine la legge favorisce la formazione e il consolidamento delle società cooperative, attraverso la previsione di una serie di servizi per sostenerne i processi di avvio, sviluppo, riqualificazione e riconversione: copertura delle spese di avviamento; formazione professionale e manageriale dei soci; sostegno alla realizzazione di investimenti; garanzia per l’accesso al credito; incentivi all’introduzione e allo sviluppo dei sistemi di certificazione di qualità e rintracciabilità dei prodotti; creazione di reti commerciali anche in via telematica; sostegno all’introduzione e consolidamento di sistemi di rendicontazione.

Nella medesima ottica, la coeva l.r. 22 novembre 2004, n. 34, *Interventi per lo sviluppo delle attività produttive*, prevede una serie di interventi finalizzati al sostegno economico e all’agevolazione finanziaria delle attività produttive, per lo sviluppo e la qualificazione delle singole imprese e per la crescita complessiva della competitività, del sistema produttivo e dell’occupazione, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici. Per il raggiungimento di tali obiettivi la Regione predispone una serie di strumenti: aiuti e servizi alle imprese; ingegneria finanziaria; infrastrutture per il sistema produttivo; distretti industriali, filiere produttive e poli di specializzazione produttiva; creazione d’impresa; progetti strategici; strutture e servizi per l’internazionalizzazione; strutture e servizi per la ricerca di base e industriale, lo sviluppo e il trasferimento tecnologico; aiuti per la ripresa delle attività produttive a seguito di eventi calamitosi; programmazione negoziata. Come beneficiari di questi servizi sono individuate le imprese o i soggetti che intendano avviare nuove attività imprenditoriali; gli investitori istituzionali e le finanziarie di sviluppo; i consorzi e le cooperative; gli Enti locali e gli altri enti pubblici; gli incubatori d’impresa; i parchi scientifici e tecnologici; le università e gli enti e i centri di ricerca pubblici e privati.

Altro tassello di rilievo per lo sviluppo economico e occupazionale della Regione Piemonte è l’artigianato, disciplinato dalla l.r. 14 gennaio 2009, n. 1, *Testo unico in materia di artigianato*, nel quale sono previsti interventi a sostegno dell’artigianato, attraverso lo sviluppo e la qualificazione delle singole imprese, la tutela delle professionalità, la valorizzazione delle produzioni nelle diverse espressioni territoriali e settoriali. Particolare attenzione è riservata all’“artigianato di qualità” – che può giungere sino al riconoscimento dell’“eccellenza artigiana” –, identificato con le lavorazioni artigianali che presentano elevati requisiti di carattere artistico, o che estrinsecano comunque valori economici collegati alla tipicità dei materiali impiegati, alla tradizionalità o, al contrario, all’innovatività delle tecniche di lavorazione. Con riferimento a queste produzioni artigianali, la Regione persegue obiettivi di diffusione delle conoscenze tecniche e dei requisiti di manualità e professionalità insiti nelle lavorazioni artigiane e di trasferimento generazionale delle imprese dell’eccellenza. A questo scopo, le imprese che hanno conseguito il riconoscimento di “eccellenza artigiana” sono chiamate a concorrere all’attuazione dell’istruzione artigiana come “botteghe scuola”: luoghi dove i “maestri artigiani” curano l’addestramento tecnico e pratico delle nuove generazioni, al fine di trasmettere le conoscenze tecniche, le competenze e le abilità di lavoro manuale.

3. Politiche attive del lavoro nei più recenti atti di indirizzo

Tra gli interventi più recenti in materia di politiche attive del lavoro, va sicuramente menzionata la Deliberazione della Giunta regionale 14 marzo 2016, n. 20-3037, recante *Approvazione Direttiva pluriennale per la programmazione dei Servizi e delle Politiche Attive del Lavoro. Atto di indirizzo per la formulazione dei dispositivi attuativi regionali periodo 2016-2018*.

Si tratta di un atto di programmazione e indirizzo politico volto a individuare e implementare iniziative regionali di «integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale e delle persone in condizioni di particolare marginalità», che vuole porsi come attuazione a livello regionale delle riforme delineate dal *Jobs Act* e particolarmente dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, che assegna al livello regionale le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro⁹.

All'interno della Direttiva del 2016, un ruolo di rilievo nelle politiche attive del lavoro viene assegnato al “Buono Servizi Lavoro”: una misura di “natura universale” per l’inserimento occupazionale delle persone disoccupate e svantaggiate, che non si concretizza nel conferimento di un assegno in denaro, ma in un insieme di servizi alla persona tagliato sulle caratteristiche del beneficiario¹⁰ e volto all’accompagnamento nella ricerca di un impiego¹¹.

⁹In particolare, ai sensi dell’art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2015, ogni Regione ha stipulato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali una convenzione per regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro. Secondo quanto previsto dalla Convenzione sottoscritta dalla Regione Piemonte in data 10 dicembre 2015, restano assegnate alla Regione Piemonte le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro. Secondo, poi, quanto previsto dalla l.r. n. 23 del 29 ottobre 2015 in materia di *Riordino delle funzioni amministrative conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni)*, l’organizzazione e gestione delle attività concernenti le politiche attive del lavoro rientra fra le funzioni riallocate in capo alla Regione, la quale ha individuato nell’Agenzia Piemonte Lavoro (APL) l’ente cui competono le funzioni di coordinamento e gestione dei servizi pubblici per l’impiego (Centri per l’Impiego). La D.G.R. n. 20-3037 del 14 marzo 2016 si inserisce, dal punto di vista degli indirizzi programmatici e della fonte di finanziamento, all’interno del Programma Operativo Regionale cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (POR FSE 2014-20) ed in sinergia con gli altri strumenti regionali e nazionali disponibili per le politiche di coesione sociale (fra i quali, il POR FESR, il PON Inclusion, il PON Aree Metropolitane, ed i Programmi FEAD e FAMI).

¹⁰Nel dettaglio, il “Buono Servizi Lavoro” si compone dei seguenti servizi: a) di orientamento e ricerca attiva del lavoro, incluso l’eventuale invio a misure integrate o complementari al percorso di politica attiva quali formazione, iniziative di conciliazione, autoimpiego e creazione di impresa; b) di accompagnamento al lavoro finalizzati all’inserimento in impresa, in tirocinio e/o con contratti brevi di lavoro; c) di orientamento specialistico di II livello, rivolti ai soli soggetti per i quali l’Operatore abbia rilevato la necessità; d) di incrocio domanda/offerta, il cui rimborso è riconosciuto a fronte di contratto di assunzione di medio/lungo periodo; e) contributo a parziale copertura dell’indennità di tirocinio, il cui valore può essere incrementato in caso di assunzione della persona.

¹¹Più in particolare, il “Buono Servizi Lavoro” si configura come titolo di spesa, con importo massimo predeterminato, figurativamente assegnato al disoccupato che cerca lavoro, ma finanziariamente

In particolare, sono definite tre differenti tipologie di “Buono Servizi Lavoro”, con riferimento a differenti categorie di persone in cerca di occupazione:

– *Buono Servizi Lavoro per disoccupati*, rivolto a disoccupati, anche privi di precedente esperienza professionale e non percettori di ammortizzatore sociale, con particolare riguardo alle persone disoccupate di lunga durata e con maggiori difficoltà di inserimento; nonché disoccupati percettori di ammortizzatori sociali, con particolare riferimento ai destinatari dei servizi e delle politiche del lavoro di cui il d.lgs. n. 150 del 2015. Il Buono Servizi è finalizzato al supporto nella ricerca di occupazione mediante azioni di orientamento, ricerca attiva del lavoro e inserimento in impresa, anche in tirocinio;

– *Buono Servizi Lavoro per lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendali, industriali e di settore*, rivolto a lavoratori che, per situazioni di crisi aziendale, industriale o di settore, siano stati collocati in cassa integrazione guadagni straordinaria e siano a rischio di perdita del posto di lavoro, ovvero che siano stati interessati da procedure di licenziamento collettivo, con accesso o meno agli ammortizzatori sociali. Il percorso è attivato dalla Regione (Direzione Coesione Sociale), che individua gli elenchi dei lavoratori da coinvolgere e delle aziende su cui intervenire. Il percorso di politica attiva finanziato dal Buono servizi lavoro ha la finalità di offrire supporto nella ricerca di una nuova occupazione mediante azioni di orientamento e selezione per l’inserimento in impresa, anche in tirocinio, e mediante azioni mirate di outplacement o riconversione professionale; tali azioni sono rafforzate da azioni mirate di raccordo con le imprese in coerenza con gli specifici fabbisogni professionali;

– *Buono Servizi Lavoro per persone in condizione di particolare svantaggio*, rivolto a soggetti in condizione di particolare svantaggio, quali le persone a rischio di discriminazione e le persone che per diversi motivi sono prese in carico ovvero segnalate dai servizi sociali, assistenziali e per il lavoro, quali individuati dalla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento. Il percorso finanziato mediante il Buono Servizi è finalizzato alla realizzazione di azioni positive di inclusione socio-lavorativa mediante misure di sostegno nella ricerca di un’esperienza professionale funzionali alla progressiva integrazione nel mercato del lavoro.

I “Buoni Servizi Lavoro”, dunque, non sono rivolti ai soli lavoratori che abbiano appena perduto il lavoro (i “lavoratori disoccupati”, di cui alla l. regionale n. 34 del 2008), ma anche e soprattutto a coloro che al mondo del lavoro non hanno mai avuto accesso (gli “inoccupati”) o ne sia uscito da molto tempo (i “disoccupati di lungo corso” non più sostenuti dagli ammortizzatori sociali), che però si dimostrino attivamente determinati a entrarvi o rientrarvi¹².

riconosciuto ai c.d. “*soggetti attuatori*” a copertura dei costi relativi i servizi per il lavoro erogati. I *Soggetti attuatori (beneficiari dei contributi)* vengono individuati nel § 4 della Direttiva nei seguenti: «a) gli Operatori accreditati per i servizi al lavoro ai sensi della D.G.R. n. 30-4008 del 11 giugno 2012; b) i Centri per l’Impiego, il cui coordinamento e la cui gestione competono all’Agenzia Piemonte Lavoro (APL) ai sensi della l.r. 23/2015». Gli operatori erogano i servizi prevalentemente in forma singola, ma per specifici interventi, anche in forma associata.

¹² In particolare, la direttiva individua al § 3 come *Destinatari* i soggetti che si trovano in condizioni di difficoltà e svantaggio nell’accesso e/o nel reingresso al mercato del lavoro, e specificamente: «a) disoccupati non percettori di ammortizzatore sociale, anche privi di esperienza professionale, con particolare

Altro strumento di politica attiva del lavoro previsto dalla Direttiva sono i *Servizi di individuazione e validazione delle competenze*, al fine di rispondere alle esigenze di riconoscimento e valorizzazione del patrimonio di competenze sviluppato dal lavoratore in contesti non formali e informali. Obiettivo di tali servizi specialistici è la spendibilità delle competenze possedute dalle persone, specie quelle più vulnerabili, ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro nelle fasi di transizione professionale e per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Da ultimo, per le persone in condizione di particolare marginalità e povertà, è riconosciuta la possibilità di attivare anche strumenti di sostegno al reddito: alle persone a cui è stato attivato il Buono servizi lavoro e che si trovino in condizione socio-economica di bisogno certificata è possibile, infatti, attribuire un'*Indennità di partecipazione ai percorsi di politica attiva del lavoro* legata alla frequenza degli stessi.

Sono previste anche *Politiche integrate e complementari*, che possono affiancare o succedere la fruizione dei Buoni Servizio, a fronte di specifici fabbisogni professionali e personali delle persone e finalizzati a potenziare l'efficacia dei servizi per il lavoro. Tra questi meritano una particolare menzione i *corsi di formazione* di breve o media durata, qualora i fruitori dei buoni necessitino di percorsi di aggiornamento o riqualificazione professionale utili all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro; e le *iniziative di conciliazione vita-lavoro e di supporto all'accesso ai servizi di cura e prima infanzia*, volte ad agevolare la partecipazione ai percorsi di politica attiva e l'accesso al mondo del lavoro alle persone che, in ragione dei carichi familiari, non riescono ad accedere alle opportunità occupazionali.

4. Osservazioni conclusive

Le misure in materia di politiche attive del lavoro da ultimo sinteticamente illustrate rappresentano un concreto passo avanti nella direzione dei principi statutari, e particolarmente verso gli obiettivi della piena occupazione e della protezione delle fasce più deboli della popolazione attraverso la rimozione e il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza e il disagio sociale, tra le quali povertà e disoccupazione hanno un ruolo primario.

Giornalisticamente sono state rese come “reddito minimo garantito in salsa piemontese”¹³. In realtà, il Piemonte con queste misure non ha voluto collocarsi tra le regioni italiane che, in vario modo e con varie denominazioni, riconoscono un “reddito minimo garantito”

riguardo alle persone disoccupate di lunga durata e con maggiori difficoltà di inserimento; b) percettori di ammortizzatori sociali: disoccupati, con particolare riferimento ai destinatari dei servizi e delle politiche del lavoro di cui al d.lgs. 150/2015; lavoratori occupati a rischio di perdita del posto di lavoro; c) soggetti in condizione di particolare svantaggio, quali le persone a rischio di discriminazione o prese in carico ovvero segnalate dai servizi socio-assistenziali e per il lavoro, quali individuati dalla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento».

¹³ M. GIACOSA, *Il Piemonte sperimenta il tirocinio retribuito per i disoccupati*, in *La Repubblica*, 13 luglio 2016.

alle persone in condizione di esclusione sociale¹⁴. Piuttosto – in adesione all’interpretazione per la quale una tale misura di sostegno al reddito dovrebbe essere di competenza non regionale, bensì statale, rientrando tra i “livelli essenziali” di prestazione concernente i diritti sociali¹⁵ – la Regione Piemonte ha scelto di impegnarsi sulla strada delle politiche attive del lavoro, intese come strumenti per combattere la povertà e garantire un’esistenza libera e dignitosa alle persone in condizione di debolezza sociale, non attraverso il conferimento diretto di un reddito, bensì attraverso la costruzione di percorsi idonei a consentire alle persone stesse di garantirsi quel reddito autonomamente, attraverso un lavoro il più coerente possibile con le competenze acquisite. Dunque ha scelto, non la messa in opera di strumenti redistributivi e risarcitori, ma di creare un «presupposto di crescita economica e di perseguimento della piena occupazione»¹⁶.

¹⁴ Misure di “reddito minimo garantito” variamente denominate sono previste in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Valle d’Aosta, e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Proposte di questo genere si sono registrate anche in Piemonte, ma mai approvate dal Consiglio regionale: proposta di l.r. 21 novembre 2008, n. 582, presentata da Scanderebecch (Unione democratici cristiani), *Reddito di cittadinanza e contrasto alla povertà. Fondo regionale di solidarietà sociale*; Proposta di l. 16 marzo 2009, n. 604, presentata da Robotti Luca (Comunisti italiani), *Diritto di reddito sociale*; Proposta di l. 8 aprile 2009, n. 613, presentata da Vincenzo Chieppa e altri (Comunisti italiani), *Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati*; Proposta di l. 23 luglio 2010, n. 47, presentata da Eleonora Artesio e altri (Rifondazione comunista), *Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati*; proposta di l.r. 14 settembre 2015, n. 154, Presentata da Marco Grimaldi e altri (Sinistra ecologia e libertà), *Istituzione del reddito di autonomia. Sostegno al reddito in favore di disoccupati, inoccupati, precariamente occupati, sottoccupati e inabili al lavoro*; proposta di l.r. 18 settembre 2015, n. 156, presentata da Davide Bono e altri (Movimento Cinque Stelle), *Prime misure per un reddito di cittadinanza piemontese*.

¹⁵ L’adozione della legge statale l. 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, che prevede un “reddito di inclusione” come «misura nazionale di contrasto alla povertà» e «livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale», a cui ha dato attuazione il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, sembra confermare questa interpretazione. Non è qui possibile entrare nel complesso discorso sulla competenza statale o regionale in materia di reddito di cittadinanza, a seconda che la misura venga qualificata come “livello essenziale” di prestazione concernente i diritti sociali o come misura di assistenza sociale di livello non essenziale. Sia consentito, per questi e altri profili, il rinvio a C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, part. cap. IV. Per la giurisprudenza costituzionale, Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2010, nella quale il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» viene qualificato come “diritto fondamentale” «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». In quanto tale, per la Corte esso deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo», e della determinazione dei suoi livelli essenziali – inclusa «la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» – «deve farsi carico il legislatore nazionale», alla luce, non solo dell’art. 117, comma 2, lett. m), ma anche dei principi fondamentali enucleabili degli artt. 2 e 3, commi 2 e 38 della Costituzione.

¹⁶ *Direttiva pluriennale per la programmazione dei servizi e delle politiche attive del lavoro*, 9 ss.

Viene così riconosciuto al lavoro quel *surplus* che gli attribuiva già Mortati, come mezzo, non solo di sostentamento, ma soprattutto «necessario all'esplicarsi della personalità»¹⁷ e a soddisfare il «debito verso la società con la partecipazione all'opera costitutiva della collettività in cui si vive»¹⁸. Se infatti «assicurare ad ogni cittadino la libertà dal bisogno è una tappa, assicurargli il pieno sfruttamento della propria capacità di lavoro è la meta»¹⁹.

In questo solco pare volersi muovere la Regione Piemonte: lavoro per tutti, come garanzia di esistenza libera e dignitosa. Occorrerà vedere come e se i dispositivi attuativi regionali sapranno dar corso a questo apprezzabile indirizzo politico.

¹⁷ C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 16.

¹⁸ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 149 ss.

¹⁹ F. Colitto (gruppo dell'Uomo Qualunque), *Assemblea costituente*, terza Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.