

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2021 · ANNO XLII
gennaio/marzo

A VENT'ANNI DALLA RIFORMA
DEL TITOLO V: UN BILANCIO
SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI
DOPO LE STAGIONI DELLA CRISI

RUBETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda

Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 00968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di settembre 2021
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali
Francesco Merloni

SAGGI E ARTICOLI

- 29 Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa
Andrea Morrone
- 77 A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro
Annamaria Poggi
- 107 Un *check-up* per il regionalismo italiano
Fulvio Cortese
- 127 A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo
Gianmario Demuro
- 139 Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo
Enrico Carloni
- 159 La vicenda delle Province emblematica di un disegno costituzionale tradito
Gian Candido De Martin
- 185 Regioni e democrazia paritaria: "i primi saranno gli ultimi" (a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost.)
Tania Groppi
- 215 Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi
Daniele Donati

OSSERVATORIO REGIONALE

- 245 Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione:
concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il
lavoro» dell'Emilia-Romagna
Enrico Verdolini
- 273 Table of contents and abstracts
- 279 Autori

Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione: concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il lavoro» dell'Emilia- Romagna

Enrico Verdolini

L'approfondimento riguarda la prassi di governo dell'economia e del mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna e, in particolare modo, i «Patti per il lavoro», adottati nel 2015 e nel 2020. Il «Patto per il lavoro» 2015 ha costituito un documento di programmazione generale, con precisi obiettivi economico-occupazionali, siglato da Regione e parti sociali in seguito alla crisi economica del 2008. È seguito, più di recente, il «Patto per il lavoro e per il clima» 2020, che ha affiancato agli obiettivi di politica economica una serie di target strategici in materia ambientale. Quale può essere il ruolo delle Regioni nelle sfere dello sviluppo economico e occupazionale? Come inquadrare la prassi dei «Patti»? Il testo dell'art. 117 Cost. e la giurisprudenza costituzionale sono d'aiuto a tracciare un quadro sulle possibilità di intervento delle Regioni, ma non sono sufficienti a classificare l'esperienza dei «Patti». Occorre, pertanto, utilizzare le categorie del diritto del lavoro, in particolar modo quella di «concertazione sociale», per rispondere alla domanda sulla natura dei «Patti» e per comprendere appieno il possibile raggio d'azione di questi strumenti.

1. Introduzione. La firma del «Patto per il lavoro e per il clima» 2020 e il precedente modello di sviluppo economico del «Patto per il lavoro» 2015

Nel corso della presentazione del Programma di mandato per la XI legislatura (2020-2025)¹, è emersa in seno all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna la proposta di siglare un «Patto per il lavoro e per il clima»,

¹ Il Programma di mandato della Giunta è stato recepito dalla risoluzione n. 820 del 2020 dell'Assemblea legislativa ed è reperibile sul portale *web* della Regione Emilia-Romagna.

come accordo di definizione di una serie di indirizzi politici strategici per la progressiva transizione ecologica dell'economia regionale e per il raggiungimento della piena neutralità climatica entro il 2050.

Dopo alcune settimane di preparazione, lo scorso 15 dicembre 2020 è stato dato seguito effettivo ed è stato firmato il «Patto per il lavoro e per il clima» da parte della Regione Emilia-Romagna e delle rappresentanze delle parti sociali, degli enti locali e delle università.

Prima di entrare nel merito del testo dell'accordo² è, però, necessario compiere una riflessione più ampia, prendendo in considerazione in via preliminare quell'esperienza che ne ha costituito il modello di base. Il precedente «Patto per il lavoro» promosso nel 2015 dalla Regione (delibere di Giunta regionale 1646 del 2015 e 1966 del 2017) è nato dall'esigenza di dare una risposta politica, complessiva e coordinata, alla contrazione del PIL e dell'occupazione che è stata avvertita nel contesto dell'economia regionale a causa degli effetti della crisi globale del 2008 e del terremoto emiliano del 2012³.

Il «Patto» del 2015 è stato di recente inquadrato⁴ come il documento che, *de facto*, ha rappresentato l'atto di programmazione delle politiche di sviluppo economico e occupazionale della Regione Emilia-Romagna per un arco temporale di medio periodo, sovrapponibile con l'intero corso della X legislatura regionale (2014-2020).

Il «Patto» è stato frutto della concertazione intercorsa fra le istituzioni pubbliche territoriali e gli altri attori dell'economia regionale (i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali, le associazioni del commercio e le unioni di cooperative⁵), coinvolti in una modalità di «governo socialmente

² Il quinto paragrafo è dedicato alle forme e ai contenuti del «Patto per il lavoro e per il clima» 2020.

³ P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *I Patti per il lavoro, un modello per ripartire*, in *Il Mulino*, 4, 2020, p. 625; P. BIANCHI, *Introduzione. Andare oltre*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 21 ss.

⁴ F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 33; P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *I Patti per il lavoro, un modello per ripartire*, cit., p. 626.

⁵ Oltre alla Regione Emilia-Romagna, fra i firmatari figuravano la Città Metropolitana di Bologna, le otto Province, i Comuni capoluogo, le quattro Università e l'Ufficio scolastico, le rap-

partecipato»⁶ che ha permesso di mettere nero su bianco una prima categoria di obiettivi di riduzione della disoccupazione, riassumibili nella volontà di «creare lavoro di qualità»⁷, e una seconda categoria di obiettivi di valorizzazione del tessuto produttivo regionale, rispondenti alla strategia di «creare valore aggiunto»⁸.

Il terzo paragrafo del «Patto» («Persone e lavoro») ne ha specificato le finalità di aumento occupazionale, associandole a precise politiche formative e dell'istruzione.

La riforma complessiva dei servizi per l'impiego regionali, promossa dal «Patto» e parallela a quella realizzata dal d.lgs. n. 150 del 2015 (c.d. *Jobs act*), ha privilegiato le strutture pubbliche di collocamento⁹ e ha previsto dei requisiti rigidi per l'accreditamento degli operatori privati. È stata istituita l'Agenzia regionale per il lavoro¹⁰, posta a capo della rete delle politiche attive, accentrando le competenze dei centri per l'impiego, e sono stati potenziati gli strumenti per l'inserimento lavorativo delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità (leggi nn. 13 e 14 del 2015 della Regione Emilia-Romagna)¹¹.

Il quinto paragrafo del «Patto» («Sviluppo, imprese e lavoro») ha stabilito ulteriori obiettivi condivisi di sviluppo dell'economia regionale, consistenti nello stimolo dei settori economici principali del territorio

presentanze sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), le associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confapindustria...), le leghe di cooperative (Legacoop, Confcooperative, Agci) e le associazioni di categoria (CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti...).

⁶ P. BIANCHI, *Introduzione. Andare oltre*, cit., p. 12; F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33.

⁷ L'obiettivo di aumento occupazionale è consistito non solo nella creazione di posti di lavoro, ma anche nella formazione di nuove competenze e figure professionali.

⁸ Per «valore aggiunto» di un'impresa, si intende fare riferimento al maggior valore della produzione finale rispetto al valore di partenza degli *input* acquisiti dall'esterno, quali materie prime, semilavorati e servizi di altre imprese.

⁹ A proposito del modello pubblicistico di politiche attive dell'Emilia-Romagna, si veda anche G. SCARANO, *Alternative models of activation policies: the experience of public oriented services*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, 3-4, 2020, pp. 382-404.

¹⁰ P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 162-165.

¹¹ Si segnala altresì come il legislatore regionale abbia riformato il quadro normativo regionale in materia di tirocini mediante la legge n. 1 del 2019 della Regione Emilia-Romagna.

emiliano-romagnolo (agricoltura, agroindustria, edilizia, meccatronica, motoristica, turismo); nel sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali; nell'attrazione sul territorio di nuovi stabilimenti produttivi e nella promozione dell'ampliamento delle imprese locali (attraverso la concreta attuazione della legge n. 14 del 2014 della Regione Emilia-Romagna¹²); nell'investimento sulla ricerca pubblica industriale, con la creazione dell'infrastruttura del Tecnopolo di Bologna¹³ (legge n. 7 del 2019 della Regione Emilia-Romagna)¹⁴.

Per perseguire gli obiettivi del «Patto», *in primis*, sono state definite da parte dei soggetti firmatari plurime direttrici d'azione e una serie di impegni d'intervento, alcuni dei quali di carattere legislativo e amministrativo. *In secundis*, la Regione Emilia-Romagna ha associato al «Patto» la programmazione delle risorse disponibili grazie ai fondi strutturali europei riconducibili a tre diversi Programmi operativi (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di sviluppo europeo e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), così da orientare il loro impiego secondo gli indirizzi della concertazione.

A partire dalla data della firma, è stato svolto un continuo controllo dell'effettività del «Patto per il lavoro», convocando con cadenza semestrale riunioni fra i soggetti firmatari e costituendo, in seguito alla delibera di Giunta regionale n. 1646 del 2015, un apposito Comitato interdirezionale di monitoraggio.

Dalla lettura delle relazioni disponibili¹⁵, è emerso come la situazione generale dell'economia dell'Emilia-Romagna sia stata monitorata pren-

¹² Si veda P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, cit., pp. 173-174.

¹³ Si vedano F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33 ss.; G. DE MICHELIS, F. SEGHEZZI, *L'innovazione fonte della creazione di valore aggiunto e di valore del lavoro*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., pp. 137-141.

¹⁴ Fra le iniziative legate al «Patto per il lavoro», si può fare riferimento altresì alla legge n. 18 del 2016 e alla legge n. 26 del 2019 della Regione Emilia-Romagna che, intervenendo in materia di contrasto alla criminalità organizzata, hanno interessato importanti settori dell'economia regionale, quali quello delle costruzioni e degli appalti. Si segnala altresì la legge n. 4 del 2016 della Regione Emilia-Romagna, di valorizzazione e promozione dell'attività turistica locale.

¹⁵ Si vedano fra i vari documenti disponibili inerenti la Regione Emilia-Romagna, in particolare modo, *Patto per il lavoro a un anno dalla firma. Posizionamento del sistema regionale e*

dendo in considerazione i dati specifici relativi ai singoli settori produttivi di maggior rilievo, in particolar modo l'industria, l'edilizia, il commercio, le attività turistiche e la produzione agricola.

Per l'analisi degli andamenti economici, sono stati assunti come riferimento una serie di indicatori, che hanno permesso di misurare l'efficacia del «Patto» in termini di soddisfacimento degli obiettivi di «creazione di lavoro di qualità» e «creazione di valore aggiunto»; fra questi indicatori, è possibile evidenziarne alcuni nello specifico, che sono direttamente associabili ai principali obiettivi strategici del «Patto», come il valore del PIL regionale, l'indice del valore aggiunto su scala regionale, il totale degli occupati in Emilia-Romagna, il tasso di disoccupazione regionale, la percentuale dei *NEET* sul totale della popolazione regionale, il numero complessivo dei contratti di lavoro a tempo indeterminato

Il monitoraggio del «Patto per il lavoro» è avvenuto anche attraverso il controllo sistematico dei singoli provvedimenti e dei singoli progetti promossi dalla Regione Emilia-Romagna, mediante la redazione da parte del Comitato interdirezionale di un'apposita scheda per ciascuno degli interventi, la classificazione di ogni intervento in relazione agli obiettivi strategici definiti dal «Patto», nonché l'inquadramento delle fonti di finanziamento e delle risorse stanziare per la realizzazione della singola misura. Nel secondo trimestre del 2019, volgendo a conclusione la X legislatura dell'Emilia-Romagna, è stata valutata la *performance* complessiva dell'economia regionale in relazione agli obiettivi di sviluppo economico e occupazionale del «Patto per il lavoro»: a partire dal 2015 la disoccupazione è progressivamente scesa, di anno in anno, fino ad attestarsi sul 5% a livello regionale; l'indice del valore aggiunto su scala regionale è aumentato in maniera costante (dell'1,4% nel 2016 rispetto all'anno precedente, dell'1,8% nel 2017, dell'1,5% nel 2018)¹⁶.

direzione di marcia, 19 luglio 2016; *Patto per il lavoro a due anni dalla firma*, 18 luglio 2017; *Patto per il lavoro. A tre anni dalla firma*, Ottobre 2018; *Patto per il lavoro per l'Emilia-Romagna, per l'Italia, per l'Europa*, 22 luglio 2019. Tutti i documenti sono reperibili in <https://www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro/monitoraggio>. I risultati di uno degli ultimi monitoraggi dell'economia regionale, avvenuto nell'ottobre 2018, sono stati fra l'altro recepiti nel Documento di Economia e Finanza Regionale 2020. Le precedenti versioni del DEFR, dal 2015 in avanti, avevano già dedicato ampio spazio al contenuto e agli obiettivi del «Patto per il lavoro».

¹⁶ F. BUTERA, F. SEGHEZZI, *Il Patto per il lavoro come politica e come organizzazione per fare avvenire le cose*, cit., p. 33-34.

Vista la centralità del «Patto per il lavoro» nel corso della X legislatura, sono sorte spontanee delle domande su quale debba essere l'inquadramento giuridico di un documento che, pur non essendo un atto di carattere legislativo, ha consentito alla Regione Emilia-Romagna di orientare lo sviluppo economico e l'andamento dell'occupazione sul territorio. Gli stessi interrogativi interessano, fra l'altro, anche il nuovo «Patto per il lavoro e per il clima». A quali concetti giuridici è necessario ricorrere per comprendere la natura dei due «Patti per il lavoro»? Quale la loro validità giuridica? È possibile individuare questa prassi in altri contesti regionali?

2. Il riparto di competenze ex art. 117 Cost. e le «leve di intervento» delle Regioni in economia

Per comprendere, a livello teorico e generale, quale possa essere il ruolo delle Regioni negli ambiti dello sviluppo economico e occupazionale, è sicuramente un punto necessario andare oltre il dettato letterale del riparto di competenze ex art. 117 Cost. e svolgere un'analisi complessiva della giurisprudenza costituzionale.

Nel quadro frammentario dell'art. 117 Cost., la prima delle questioni da sciogliere è quali siano i margini d'azione delle Regioni nella sfera dell'economia territoriale¹⁷ e quali caratteristiche debbano avere gli strumenti utilizzabili, in concreto, in funzione di stimolo alle attività produttive.

¹⁷ A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2, 2008, p. 9 ss.; Id., *La concorrenza tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 101-112; G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, fra devoluzione e accentramento*, in *Federalismi.it*, 22, 2017, p. 7 ss.; L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto delle competenze legislative*, in *questa Rivista*, 2, 2003, p. 345 ss.; F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, pp. 1-12; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 990 ss.; F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 43 ss.; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, p. 131 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale. Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 595 ss.; A. ARGENTATI, *Autorità Antitrust e Corte costituzionale: il dialogo ai tempi della crisi*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1, 2015, p. 41 ss.

A partire dal *leading case* della sentenza n. 14 del 2004¹⁸, la Corte ha chiarito come lo Stato sia dotato di una serie di «leve di politica economica»¹⁹ azionabili laddove sia necessario un intervento uniforme dei pubblici poteri su scala nazionale, misurabile sulla base di indici numerici di carattere macroeconomico. Fra queste «leve» statali d'azione, la Corte ha valorizzato, in maniera anche troppo eccessiva²⁰, la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La «tutela della concorrenza», più che di una materia trasversale, ha assunto la fisionomia di una materia *passerpartout*: questo ambito comprende, oltre al diritto *antitrust*, «le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli»²¹ all'iniziativa imprenditoriale (le c.d. «azioni di liberalizzazione»²²) e i provvedimenti di disciplina delle procedure concorsuali necessarie nelle situazioni di «concorrenza per il mercato»²³. Anche se la materia «tutela della concorrenza» tende ad attrarre su di sé i settori produttivi di competenza regionale, come «commercio», «industria»,

¹⁸ S. MANGIAMIELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze 303 del 2003 e 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 825-841; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 773-777; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 801-805; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 817-824; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14 del 2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 807-810; E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle «istanze unitarie» nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 843-848; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 811-815; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 883-896; L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 5, 2004, pp. 1-13; S. MANGIAMIELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013, p. 5 ss.

¹⁹ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁰ G. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 130 ss.

²¹ Cfr. sentenza n. 56 del 2020 della Corte costituzionale. Si vedano anche le sentenze nn. 83 e 137 del 2018; 265, 285 e 286 del 2016; 97 del 2014; 28, 94, 209 e 230 del 2013; 200, 291 e 299 del 2012; 45, 232, 270 e 325 del 2010; 160 del 2009; 326 del 2008; 401 e 430 del 2007.

²² Cfr. sentenza n. 230 del 2013 della Corte costituzionale.

²³ Cfr. sentenza n. 56 del 2020 della Corte costituzionale. Si vedano anche le sentenze nn. 83 e 137 del 2018; 265, 285 e 286 del 2016; 97 del 2014; 28, 94, 209 e 230 del 2013; 200, 291 e 299 del 2012; 45, 232, 270 e 325 del 2010; 160 del 2009; 326 del 2008; 401 e 430 del 2007.

«agricoltura» e «artigianato», ciò non vuol dire che le Regioni non possano adottare delle scelte di carattere politico che influiscano sull'attività concreta degli operatori economici²⁴.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le competenze di cui sono titolari le Regioni sono sintonizzate sulla realtà produttiva regionale e consentono, pertanto, di porre in essere misure di tipo localistico o microsettoriale²⁵. Sempre dalla casistica della Consulta, si ricavano importanti elementi d'interesse sulle caratteristiche che devono avere i provvedimenti regionali: in primo luogo, non possono risolversi in misure protezionistiche e devono essere «tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni»²⁶; in secondo luogo, gli interventi devono essere, in ogni caso, conformi alla disciplina del diritto europeo sugli aiuti di stato²⁷. Quando la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo il finanziamento deciso dalla Regione Abruzzo a favore dell'aeroporto di Pescara, la decisione è stata presa perché il legislatore regionale aveva violato le soglie massime previste per gli aiuti di stato *de minimis*²⁸.

Un ultimo punto dirimente è dato dalla necessità di chiarire quali siano le finalità di politica economica verso cui possono essere orientati gli

²⁴ O. ROSELLI, *La sentenza 164 del 2019 tra concorrenza, commercio e autonomia regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, p. 335 ss.

²⁵ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁶ Cfr. sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale.

²⁷ Il finanziamento regionale del Fondo rischi per il consolidamento finanziario delle imprese di Confidimprese F.V.G. e di Confidi Friuli (art. 2, commi 91 e 92, della legge 11 del 2011 della Regione Friuli-Venezia Giulia) è stato riconosciuto come «sintonizzato sulla realtà produttiva territoriale» e privo di valenza macroeconomica: la Corte ha rimarcato come il finanziamento fosse conforme alla normativa europea sugli *aiuti de minimis*, dichiarando infondata la questione di costituzionalità sollevata (sentenza n. 217 del 2012 della Corte costituzionale). Qualcosa di simile è accaduto con la normativa regionale del Friuli che estendeva ai c.d. «centri commerciali naturali» l'erogazione di contributi per lo sviluppo dell'attività commerciale (art. 9 della legge n. 4 del 2016 della Regione Friuli-Venezia Giulia): in questo caso, la Corte costituzionale ha respinto il dubbio di incostituzionalità facendo leva esclusivamente sulla conformità della misura al regolamento europeo n. 1407 del 2013 sugli aiuti *de minimis* (sentenza 98 del 2017 della Corte costituzionale).

²⁸ Il finanziamento regionale di oltre 5 milioni di euro disposto (art. 1 e 2 della legge n. 69 del 2012 della Regione Abruzzo) a favore dell'aeroporto di Pescara oltrepassava la soglia massima di 200.000 euro prevista dal regime ordinario di diritto europeo sugli aiuti di Stato e non era stato preventivamente comunicato alla Commissione. Per tale motivo, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117 comma primo Cost. (sentenza n. 299 del 2013 della Corte costituzionale).

strumenti d'intervento di cui dispongono le Regioni. Secondo la Corte²⁹, l'intervento del legislatore regionale sarebbe possibile per perseguire una maggiore apertura dei mercati, sconfinando nell'ambito della «tutela della concorrenza», a condizione che le norme regionali abbiano un grado minimo di valenza pro-competitiva³⁰ e i loro effetti siano di carattere limitato e indiretto³¹.

Una lettura alternativa delle finalità d'esercizio delle prerogative regionali è possibile a partire dalla sentenza n. 63 del 2008³², riguardante l'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, che disciplinava la gestione del Fondo nazionale per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà: seguendo il ragionamento della Corte costituzionale, i finanziamenti erogabili sulla base del Fondo rappresentavano degli strumenti di politica economica in grado di incidere su molteplici settori produttivi e dovevano essere pertanto inquadrati nel solco di plurime competenze regionali («agricoltura», «commercio», «industria», «turismo» ecc.).

La Consulta ha ammesso, pertanto, l'ipotesi di una politica economica regionale che possa agire a sostegno delle piccole e medie imprese in crisi, valorizzando i loro effetti economici positivi, e che possa, quindi, perseguire interessi diversi da quelli della concorrenza, fra i quali quelli dello sviluppo economico e territoriale, nonché, si potrebbe aggiungere, quelli della salvaguardia occupazionale.

²⁹ Oltre alla sentenza n. 430 del 2007, si vedano anche le sentenze nn. 285 del 2016, 32 del 2015, 97 del 2014, 45 del 2010, 160 del 2009 della Corte costituzionale.

³⁰ F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, cit., p. 47 e pp. 52-55; L. CASSETTI, S. RICCI, *L'obiettivo dello sviluppo economico al cospetto delle autonomie territoriali: dimensioni attuali e trasformazioni delle funzioni amministrative esercitate da Regioni ed enti locali*, in B. CARAVITA (a cura di), *L'attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione – i riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 120-124; L. CASSETTI, *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 9, 2008.

³¹ Si veda la sentenza 430 del 2007 della Corte costituzionale. Le caratteristiche pro-concorrenziali tratteggiate dalla Corte costituzionale sono state riconosciute come sussistenti nelle disposizioni di due leggi regionali con cui le Regioni Abruzzo e Lombardia avevano definito diverse ipotesi di deroga agli obblighi di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (sentenze n. 288 del 2010 e 150 del 2011 della Corte costituzionale).

³² R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le Regioni*, 3, 2008, pp. 683-713; F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza (art. 117.2)*, cit., pp. 47-48.

3. *Segue: le leve di intervento delle Regioni nel mercato del lavoro*

La seconda questione da affrontare è quella di circoscrivere il raggio d'azione delle Regioni nella sfera dello sviluppo occupazionale³³, individuando quali siano gli strumenti a loro disposizione per dare seguito alle politiche d'inserimento lavorativo: la giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto una funzione di sistematizzazione in maniera simile a quanto fatto per le competenze legislative di ambito economico ex art. 117 Cost.

La Corte ha compiuto un'*actio finium regundorum* a partire dalla sentenza 50 del 2005³⁴.

³³ A. MORRONE, *Commento all'art. 1*, in C. ZOLI (a cura di), *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche. I. Principi comuni*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 25-52; M. PALLINI, *Art. 117*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. La Costituzione, il Codice Civile e le leggi speciali*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 510-553; L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro. Le fonti del diritto del lavoro*, Vol. I, Cedam, Padova, 2010, p. 410 ss. e p. 446 ss.; F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2012; B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2004, p. 801 ss.; M. LUCIANI, *Regioni e diritto del lavoro, note preliminari*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1, 2002, p. 57 ss.; S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2006, p. 183 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 513 ss.; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2001, p. 403 ss.; A. TROJSI, *La potestà regionale in materia di lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2007, p. 651 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 11 ss. e p. 55 ss.; A. TROJSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, 3, 2016, p. 496 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *questa Rivista*, 2, 2003, p. 243 ss.; D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *questa Rivista*, 6, 2006, p. 1033 ss.; R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2001, p. 431 ss.; P. ALBI, *La persona e il lavoro nel sistema delle fonti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2004, p. 428 ss.

³⁴ L. MONTUSCHI, *La Costituzione come fonte regolatrice del lavoro*, cit., pp. 447-448; P. TULLINI, *Legge e legislazione lavoristica*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro. Le fonti del diritto del lavoro*, Vol. I, cit., pp. 459-464; P. ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al buio del neo-regionalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 2005, p. 530 ss.; E. SENA, *Riforma del mercato del lavoro e competenze regionali al vaglio della Corte costituzionale*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2-3, 2005, p. 733 ss.; I. PELLIZZONE, *La «concorrenza di competenze» ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2005, p. 3370 ss.; A. PESSI, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2005, p. 321 ss.; S. SCAGLIARINI, *Competenze dello Stato e competenze delle Regioni in tema di regolazione del mercato del lavoro*, cit., p. 183 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, cit., p. 520-521 ss.; D. BALDAZZI

La giurisprudenza costituzionale ha inquadrato la competenza esclusiva statale sull'«ordinamento civile» fra le plurime leve d'intervento con cui si possono concretizzare gli obiettivi di aumento del tasso occupazionale³⁵, con particolare riferimento alla disciplina degli istituti caratterizzanti il contratto di lavoro³⁶.

Non è possibile parlare, al contrario, di un possibile spazio d'intervento regionale, se non per alcuni limitati aspetti relativi ai contratti di lavoro a contenuto formativo³⁷, fra i quali rientrano i contratti di apprendistato e di tirocinio, che possono essere oggetto di disciplina da parte del legislatore regionale sulla base della competenza residuale in materia di «istruzione e formazione professionale»³⁸.

Sempre secondo la Corte costituzionale, la competenza concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» consente allo Stato di esercitare la propria potestà legislativa per fissare i principi fondamentali in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego. A questa prima competenza, si aggiungono *ex art. 117, comma 2, lettere e) e m)* la possibilità di provvedere affinché sia garantita l'omogeneità di fondo dei servizi su tutto il territorio nazionale e la prerogativa di disciplinare quelle strutture private che possono intermediare fra domanda e offerta di lavoro.

za, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, cit., p. 1045 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., pp. 59-60.

³⁵ A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 65.

³⁶ La sentenza n. 359 del 2003 della Corte costituzionale ha riguardato la legge n. 16 del 2002 della Regione Lazio che, in assenza di una disciplina nazionale, aveva fornito una definizione di *mobbing*. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni impugnate, rientrando la materia nella competenza statale *ex art. 117 comma 2 lettera l)* («ordinamento civile»). La sentenza è stata ripresa dalla sentenza n. 50 del 2005.

³⁷ La sentenza fa riferimento ai contratti di apprendistato, ai tirocini estivi e ai contratti di inserimento lavorativo.

³⁸ La sentenza n. 50 del 2005 e la giurisprudenza successiva della Corte costituzionale hanno riconosciuto come le Regioni abbiano competenza a disciplinare quel che riguarda la formazione pubblica di carattere extra-aziendale, mentre la formazione svolta all'interno dell'azienda rientrerebbe nell'ambito del sinallagma contrattuale e, quindi, della competenza sull'«ordinamento civile». Si vedano, nello specifico, per quanto riguarda i contratti di apprendistato le sentenze nn. 406 e 425 del 2006, 21 e 24 del 2007, 176 e 334 del 2010 della Corte costituzionale; per quanto riguarda i contratti di tirocinio la sentenza n. 287 del 2012 della Corte costituzionale.

Essendo, per l'appunto, la materia della «tutela e sicurezza del lavoro» una materia di competenza concorrente, le Regioni sono titolari di una leva di particolare importanza che consente di incidere in plurimi ambiti, quali la regolamentazione amministrativa del mercato del lavoro, la definizione generale delle politiche attive, la promozione delle pari opportunità occupazionali, il collocamento delle categorie protette e delle fasce di popolazione socialmente deboli³⁹.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, le Regioni possono ricorrere anche ad altre leve d'intervento, come quelle degli incentivi alle imprese con finalità occupazionali.

La casistica della Consulta ha riguardato più volte le leggi regionali relative a contributi e agevolazioni per l'assunzione di lavoratori, a beneficio delle imprese del territorio. La più recente decisione sullo strumento degli incentivi occupazionali è la sentenza n. 281 del 2020, a proposito dell'art. 77 comma 3-*quinquies* della legge n. 18 del 2005 della Regione Friuli Venezia-Giulia, che aveva disciplinato la concessione di incentivi occupazionali per il riassorbimento delle eccedenze di forza lavoro dovute a situazioni di crisi aziendale, così da favorire l'inserimento o la stabilizzazione occupazionale dei lavoratori.

In questo caso, la Corte costituzionale ha fondato la propria dichiarazione di illegittimità sull'ampia giurisprudenza costituzionale presente in materia di residenza prolungata come condizione per l'accesso ai servizi sociali e all'edilizia residenziale pubblica⁴⁰: la Corte ha ripreso quella lettura forte del principio di uguaglianza sostanziale, già proposta nella sentenza n. 44 del 2020⁴¹, e ha negato la possibilità di fare riferimento

³⁹ M. PALLINI, *Art. 117*, cit., pp. 545-549.

⁴⁰ Si può fare riferimento a numerosi precedenti (sentenze nn. 222 del 2013, 168 del 2014, 106, 107 e 166 del 2018, 44 del 2020). M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 584-598; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 628-640; C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Le Regioni*, 3, 2020, pp. 599-628.

⁴¹ C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, cit., p. 633.

al criterio della residenza del lavoratore come parametro selettivo ed escludente per l'erogazione degli incentivi⁴².

È possibile concepire, pertanto, una leva regionale di intervento in materia di salvaguardia e promozione dell'occupazione, azionabile nel caso in cui si verificano crisi aziendali locali, a condizione che questo strumento non discrimini quei lavoratori stabilmente inseriti in un'azienda in crisi, che però non siano residenti nel territorio regionale.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito, altresì, come la Regione possa fare utilizzo, allo stesso modo, dello strumento delle agevolazioni fiscali all'occupazione, a patto di non violare la competenza esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato».

La Corte costituzionale ha criticato⁴³ l'utilizzo che è stato fatto delle agevolazioni fiscali da parte della Regione Campania per favorire il rientro e l'assunzione sul territorio regionale di lavoratori in possesso di alcuni requisiti, fra i quali la laurea in discipline tecnico-scientifiche⁴⁴. Le disposizioni legislative sulle agevolazioni tributarie incidono sia sul gettito complessivo dei tributi propri dello Stato, sia di quelli regionali istituiti e disciplinati con legge dello Stato, senza che vi fosse stata un'autorizzazione o una decisione in tal senso da parte del legislatore statale. La Corte costituzionale ha evidenziato, per queste ragioni, l'effettiva sussistenza di un profilo di violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost. e, in particolar modo, della competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario».

4. L'inquadramento dei «Patto per il lavoro» 2015 come atto di concertazione sociale: la possibilità di una politica economica regionale che valorizzi il bene costituzionale del lavoro

Una volta approfondite le questioni relative al ruolo delle Regioni nella dimensione del governo dell'economia e del mercato del lavoro, individuate le prerogative di cui sono titolari, la riflessione deve concentrarsi

⁴² M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, cit., p. 585.

⁴³ Si fa riferimento alla sentenza n. 123 del 2010 della Corte costituzionale.

⁴⁴ La disposizione censurata era l'art. 12, comma 1, della legge n. 1 del 2009 della Regione Campania.

nuovamente sulla prassi dei «Patti» della Regione Emilia-Romagna, analizzandola alla luce delle competenze legislative delineate.

Come già evidenziato, una caratteristica del «Patto per il lavoro» 2015, sicuramente non passata inosservata⁴⁵, sta nel fatto che questo documento di indirizzo politico, che ha avuto un'importanza centrale per le istituzioni territoriali, non ha seguito il procedimento per l'approvazione di una legge ordinaria e non è stato recepito, nemmeno *ex post*, dal legislatore regionale. Al contrario, il «Patto» 2015 ha costituito la cornice entro cui sono stati concordati una serie di provvedimenti, di diversa natura e consistenza, per l'attuazione di precisi indirizzi di politica economica e occupazionale, alcuni dei quali hanno assunto le vesti delle leggi regionali, altri degli atti amministrativi, altri ancora una diversa forma.

Legittimando la propria linea d'azione sulla base della competenza in materia di «tutela e sicurezza del lavoro», per attuare quanto concordato col «Patto» 2015, il legislatore regionale ha adottato delle misure di riforma complessiva del mercato del lavoro, istituendo l'Agenzia Regionale per il lavoro, rafforzando la presenza della mano pubblica nei servizi per l'impiego e gli strumenti di politica attiva a sua disposizione (leggi nn. 13 e 14 del 2015 della Regione Emilia-Romagna). Se si prendono in considerazione, invece, i provvedimenti legislativi relativi allo sviluppo dell'economia, l'intervento della Regione ha assunto i tratti della promozione di una politica industriale, per mezzo della legge regionale n. 14 del 2014 e, soprattutto, dei suoi bandi di attuazione, volti a creare le condizioni contestuali favorevoli alla crescita dell'economia territoriale, sfruttando quelle leve di intervento, quali le competenze negli ambiti del «turismo», del «commercio» e dell'«industria», spesso soffocate dalla competenza esclusiva statale sulla «tutela della concorrenza».

È possibile concludere, pertanto, che il «Patto per il lavoro» 2015, pur non essendo stato un provvedimento legislativo, ha impegnato la Regione a esercitare le proprie prerogative costituzionali e a farsi promotrice di misure, legislative e amministrative, concordate con le parti sociali.

⁴⁵ R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, 4, 2019, pp. 973-977.

Una domanda rimane, però, ancora irrisolta. A quale categoria giuridica bisogna ricorrere per inquadrare con ancor più precisione la prassi dei «Patti per il lavoro»?

Questa prassi di governo dell'economia e dell'occupazione, che ha contraddistinto la Regione Emilia-Romagna, può essere considerata un esempio di «concertazione sociale» di dimensione regionale⁴⁶: lo stesso Statuto regionale dell'Emilia-Romagna⁴⁷ ha, fra l'altro, richiamato espressamente all'art. 4, comma 1, lettera d), lo strumento della concertazione come metodo delle politiche del lavoro, utile a promuovere la coesione sociale. Altri articoli dello Statuto hanno valorizzato il contributo delle formazioni sociali nell'elaborazione degli indirizzi politico-programmatici della Regione: fra questi, è possibile citare l'art. 7 (dedicato alla «Promozione dell'associazionismo»⁴⁸), l'art. 9 (intitolato alle «Formazioni sociali»⁴⁹) e gli artt. 14, 15, e 19 dello Statuto, che hanno delineato un «diritto di partecipazione»⁵⁰ in capo alle associazioni nella definizione delle scelte politiche fondamentali degli organi regionali.

⁴⁶ Cfr. G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 25, 1985, pp. 53-64.

⁴⁷ Lo Statuto è la legge 13 del 2005 della Regione Emilia-Romagna. A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 225. Per approfondire lo Statuto, si vedano M. LOMBARDI, F. MATTEUCCI, P. ZANCA, *Lo Statuto regionale: un nuovo quadro per le istituzioni dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 1, 2005, pp. 13-17; A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 1, 2005, pp. 35-73; M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁴⁸ L'art. 7 dello Statuto dell'Emilia-Romagna testualmente afferma: «La Regione valorizza le forme di associazione e di autotutela dei cittadini e, a tal fine, opera per: a) favorire forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, garantendo adeguate modalità di informazione e di consultazione; b) garantire alle associazioni ed organizzazioni della Regione pari opportunità nel rappresentare i vari interessi durante il procedimento normativo (...)».

⁴⁹ L'art. 9 dello Statuto dell'Emilia-Romagna dispone: «La Regione, nell'ambito delle funzioni legislativa, d'indirizzo, programmazione e controllo, in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione, riconosce e valorizza: a) l'autonomia iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale, nel quadro dello sviluppo civile e socio-economico della Regione, assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali (...)».

⁵⁰ L'art. 14 dispone: «(...) La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata: c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati (...)». L'art. 15, invece, afferma: «(...) La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e

La concertazione può essere intesa come modalità di governo delle «patologie economiche»⁵¹, come la disoccupazione, ricercando il coinvolgimento e il consenso delle formazioni sociali rappresentative degli interessi economici e lavorativi; ha avuto in alcune stagioni⁵² un'influenza marcata nella vita pubblica del Paese, per poi subire una significativa battuta d'arresto a livello nazionale all'inizio del Duemila⁵³.

La «concertazione sociale» ha la fisionomia di un'interlocuzione svolta al di fuori delle sedi regolate dalla Costituzione, per mezzo di cui le rappresentanze delle istituzioni e delle parti sociali possono partecipare alla co-determinazione degli indirizzi di politica economica pubblica: ciascuno degli attori assume su di sé la responsabilità di un vincolo esclusivamente politico nei confronti degli altri interlocutori e contribuisce, successivamente, a realizzare gli obiettivi macro-economici concordati, impiegando direttamente i diversi strumenti di cui dispone⁵⁴.

di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali (...). Per concludere, l'art. 19 sancisce: «La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto».

⁵¹ Cfr. G. GIUGNI, *Concertazione sociale*, op. cit., p. 56. Un accenno anche in A. TROJSTI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 199.

⁵² Per un inquadramento dei vari Patti e Protocolli della concertazione nazionale in tre diverse stagioni, si veda F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2, 2005, p. 510 ss. Per una ricostruzione della storia della concertazione nazionale, si vedano invece G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino, 2003; E. GHERA, *La pratica della concertazione in Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 501-521 ss.; G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, in *Enciclopedia del diritto - Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1-9. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle relazioni industriali in Italia, si vedano anche L. BACCARO, C. HOWELL, *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 121-142.

⁵³ B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, in *Diritti lavori mercati*, 1, 2005, pp. 13-27.

⁵⁴ P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1999, pp. 485-490; M. D'ALBERTI, *La concertazione fra Costituzione e amministrazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1999, pp. 491-500; U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale in Europa: luci e ombre*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2004, pp. 277-286; G. GIUGNI, *La*

L'individuazione della natura del «Patto per il lavoro» e del «Patto per il lavoro e per il clima» può avvenire attraverso la chiave di lettura fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 34 del 1985, che, come ben noto, ha riguardato la rottura del triangolo della concertazione consolidato dal «Protocollo Scotti» del 1983 e il recepimento del contenuto del successivo «Patto di San Valentino» da parte del decreto-legge n. 70 del 1984⁵⁵: mostrando una carenza di legittimazione, perché privo del consenso della CGIL, il Governo aveva scelto di dare veste legislativa a questo secondo «Patto», che aveva rivisto *in peius* il precedente, rimodulando alcuni elementi dell'istituto della retribuzione e optando per il rallentamento della c.d. «scala mobile»⁵⁶.

Il giudice costituzionale non ha soltanto riconosciuto la sussistenza di un vincolo politico alla base dei patti della concertazione, ma ne ha rilevato la consistenza di politica economica, accostando «gli interessi sociali e i fini pubblici» al centro della concertazione a quelli che possono essere oggetto di disciplina legislativa *ex art.* 41 comma 3 Cost.

La Consulta non ha sanzionato la difformità del decreto-legge n. 70 del 1984 rispetto al «Protocollo Scotti» e non ne ha dichiarata l'incostituzionalità: l'inquadramento dei patti come accordi di natura politica comporta la prevalenza della legge e degli atti aventi forza di legge sui contenuti

lunga marcia della concertazione, cit., pp. 54-55; G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, cit., pp. 53-64; F. CARINCI, *Riparlare di concertazione*, cit., pp. 491-525; G. PERA, *La Corte costituzionale sul blocco temporaneo della contingenza*, in *Giustizia civile*, 3, 1985, pp. 624-630; M. ABBESCA, *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 243-267; A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 4, 2014, pp. 621-641.

⁵⁵ C. BRUSCO, *Autonomia negoziale del sindacato e prassi concertative centralizzate davanti alla Corte costituzionale*, in *Il Foro Italiano*, 7/8, 1985, pp. 1924-1932; O. MAZZOTTA, *Il neocontrattualismo alla prova*, in *Il Foro Italiano*, 4, 1985, pp. 976-982; S. MAGRINI, *Sulla legittimità costituzionale della predeterminazione legislativa delle variazioni dell'indennità di contingenza nel semestre febbraio-luglio 1984*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1985, pp. 161-165; M. LUCIANI, *L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 1985, pp. 178-195; G. PERA, *La Corte costituzionale sul blocco temporaneo della contingenza*, cit., pp. 624-630; G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, cit., pp. 4-5; G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, cit., pp. 39-55; A. TROISI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 205.

⁵⁶ La legge n. 219 del 1984, che aveva convertito il decreto-legge n. 70 del 1984, fu in seguito oggetto di referendum abrogativo tenutosi il 9 e il 10 giugno del 1985. La consultazione referendaria ebbe esito negativo.

dell'accordo concertativo. L'unica sanzione possibile per la parte firmataria che violi il contenuto della precedente concertazione è, semmai, una sanzione di connotazione politica⁵⁷, derivante dalla perdita di credibilità di fronte ai propri interlocutori e dal successivo giudizio diffuso che ne trae l'opinione pubblica.

È un fatto ormai appurato che la concertazione sociale sia un'«araba fenice»⁵⁸, che ha alternato alle stagioni di centralità (si pensi al «Protocollo Ciampi» del 1993 e al «Patto di Natale» del 1998) le altre fasi in cui è stata latente o addirittura è scomparsa. È evidente il lungo periodo di quiescenza che la concertazione nazionale sta attraversando dopo le ultime esperienze degli anni Novanta⁵⁹. Se, però, a livello nazionale, ancora si fa fatica a vedere, sotto le ceneri, la scintilla della «fenice», non si può dire lo stesso per quanto riguarda la concertazione territoriale⁶⁰. La concertazione regionale ha tratto nuova linfa dalla riforma del Titolo V e dall'attribuzione di ulteriori competenze legislative e regolamentari in capo alle Regioni nei settori del mercato del lavoro e dell'economia⁶¹: una parte prevalente degli accordi concertativi siglati a livello territoriale ha avuto come oggetto materie rientranti fra le competenze concorrenti o esclusive delle Regioni⁶², come le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, le misure d'impulso allo sviluppo economico locale. I «cento fiori»⁶³ della concertazione regionale sono così cresciuti negli anni successivi alla riforma, nonostante i venti contrari della giurisprudenza costituzionale che, valorizzando le competenze statali in materia di «tutela

⁵⁷ F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, cit., p. 519.

⁵⁸ L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2007, p. 277.

⁵⁹ A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, cit., p. 622.

⁶⁰ M. CARRIERI, A. MATTEI, *Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale*, in *Quaderni rassegna sindacale*, 2, 2015, pp. 7-12.

⁶¹ B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, cit., p. 14; T. TREU, *La concertazione sociale, in Diritti lavori mercati*, 1, 2005, p. 40 ss.; A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 223. Un'interessante riflessione generale sulle caratteristiche delle varie tipologie di concertazione locale è in I. REGALIA, *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2015, pp. 97-111.

⁶² T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 42.

⁶³ Cfr. B. CARUSO, *Ascesa e crisi della "concertazione asimmetrica"*, cit., p. 25.

della concorrenza» e «ordinamento civile», ha ridefinito e, spesso, ridotto gli spazi di intervento delle Regioni.

L'Emilia-Romagna, in particolar modo, è stata una pianura fertile⁶⁴ per la prassi della concertazione regionale. Non che quella dei patti emiliano-romagnoli sia stata l'unica esperienza di concertazione regionale meritevole di analisi⁶⁵: sono stati adottati degli accordi similari dalle Regioni Abruzzo⁶⁶, Lombardia⁶⁷, Umbria⁶⁸, Lazio⁶⁹, Toscana⁷⁰ e Marche⁷¹, nonché dalla Provincia autonoma di Trento⁷², seppur con delle sfumature di

⁶⁴ M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 221-222.

⁶⁵ CNEL, *I patti sociali e le esperienze della concertazione locale per lo sviluppo e l'occupazione nelle regioni italiane. Osservazioni e proposte*, in *www.cnel.it*, 2004; M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, cit., pp. 217-228; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 40 ss.

⁶⁶ Per quanto concerne la Regione Abruzzo, occorre richiamare il «Protocollo per la concertazione in Abruzzo» (2003) e l'omonimo Protocollo successivo (2006), il «Patto per lo sviluppo dell'Abruzzo» (2011) e il «Patto per lo sviluppo della Regione Abruzzo- *Addendum* al *Masterplan* Abruzzo «Patto per il Sud»» (2016), quest'ultimo recepito dalla delibera di Giunta n. 501 del 2016 della Regione Abruzzo.

⁶⁷ Nel caso della Regione Lombardia, è possibile fare riferimento al «Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia» (2001). Prima della riforma del Titolo V, era stato adottato il «Patto per lo sviluppo dell'economia e del lavoro in Lombardia» (1998) con delibera della Giunta regionale n. 6/36838.

⁶⁸ A proposito della Regione Umbria, è possibile richiamare il «Patto per lo sviluppo dell'Umbria» (2002) e il «Patto per lo sviluppo dell'Umbria: seconda fase» (2006).

⁶⁹ Si possono ricordare, per quanto riguarda la Regione Lazio, il «Patto contro la crisi» (2009) e il «Patto per lo sviluppo e il lavoro» (2014).

⁷⁰ Per quanto riguarda l'esperienza della Regione Toscana, nel periodo di vigenza del vecchio Titolo V, era stato adottato il «Patto per lo sviluppo» (1996). Per il periodo successivo alla riforma, si può fare riferimento al «Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana» (2004) e al Patto per lo sviluppo della regione Toscana (2012). La Regione ha di recente sottoscritto la nuova «Intesa con le parti sociali per lo sviluppo della Toscana» (2019). Per il testo di quest'ultimo accordo, è possibile fare riferimento all'allegato della delibera di Giunta 898 del 2019 della Regione Toscana.

⁷¹ A proposito dell'esperienza delle Marche, prima della riforma del Titolo V era stato adottato il «Patto programmatico per lo sviluppo» (1999). In tempi più recenti, successivamente al sisma del centro Italia del 2016, che ha duramente colpito l'entroterra marchigiano, è stato adottato il «Patto per la ricostruzione e lo sviluppo della Regione Marche» (2018), cui ha dato supporto tecnico l'Istituto Adriano Olivetti. Si può fare riferimento alla mozione 374 del 2018 del Consiglio regionale e alle delibere di Giunta nn. 1681 del 2018 e 292 del 2019 della Regione Marche.

⁷² Per quanto riguarda la concertazione sociale nella Provincia autonoma di Trento, è possibile fare riferimento al «Protocollo d'intesa tra la Provincia autonoma di Trento, le parti sociali ed economiche – Misure per lo sviluppo economico ed il lavoro» (2014). L. ZOPPOLI, *Istituto-*

differenziazione in quanto a presupposti, attori coinvolti, contenuti e metodologie della concertazione.

Quel che distingue la prassi concertativa dell'Emilia-Romagna⁷³ è, innanzitutto, il *fil rouge*, che copre un arco di vent'anni, a partire dalla firma del «Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia-Romagna» (2004), passando per il «Patto per attraversare la crisi» (2009) e il «Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (2011). Lo stesso «Patto per il lavoro» (2015) ha avuto due estensioni con la firma del «Focus Ferrara» (2018) e del «Patto per il lavoro – Giovani Più» (2018)⁷⁴. L'esperienza è stata poi riproposta in apertura della XI Legislatura con la firma del nuovo «Patto per il lavoro e per il clima» il 15 dicembre 2020.

Se è vero che ogni prassi di concertazione⁷⁵, così come ogni soluzione di politica economica che ne derivi, deve essere orientata da priorità ben definite, è quasi superfluo chiedersi quale sia stato il valore-guida alla base del «Patto»: è stato in sostanza abbandonato quel sentiero aperto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che mostrava una preferenza per quegli interventi legislativi regionali in ambito economico connotati da effetti di natura pro-concorrenziale.

Attraverso le forme della concertazione, proprie del «Patto per il lavoro», è stata concretizzata una politica economica di portata regionale, diversamente caratterizzata, che la Corte costituzionale aveva implicitamente riconosciuto come possibile nella sentenza n. 63 del 2008: sembra essersi avverata quella proposta di «una nuova e buona concertazione»⁷⁶ già prospettata da Luigi Mariucci, volta a co-determinare una politica eco-

ni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2015, pp. 45-46; F. IANESSELLI, A. MATTEI, *Sozialpartnerschaft trentina. Concertazione territoriale e sviluppo della contrattazione decentrata*, in *Quaderni di rassegna sindacale. Lavori*, 62, 2015, p. 86.

⁷³ M. QUARANTA, *Concertazione sociale e regole del lavoro*, cit., pp. 221-222; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 42, p. 45 e pp. 49-50 ss.

⁷⁴ Entrambi i Patti sono stati recepiti dalle delibere di Giunta nn. 273 del 2018 e 341 del 2019 della Regione Emilia-Romagna.

⁷⁵ L. MARIUCCI, *Concertazione e unità sindacale. Tre tesi e tre domande*, cit., p. 271 ss.

⁷⁶ *Ivi*, p. 273.

nomica che valorizzasse il lavoro produttivo e, soprattutto, lo sviluppo occupazionale.

La Regione Emilia-Romagna ha fondato la propria concertazione sul lavoro inteso come diritto costituzionale, assunto come valore di orientamento nelle scelte di politica economica e nelle azioni dei pubblici poteri, così da perseguire quegli obiettivi generali di promozione di una «piena e buona occupazione»⁷⁷ già individuabili nei primi patti concertativi siglati a livello regionale.

Nono sono, tuttavia, da sottovalutare le fragilità⁷⁸, tipiche dei sistemi di concertazione altamente strutturati, come quello del «Patto», già rilevate in altre esperienze di concertazione regionale, derivanti dalla difficoltà di tenere assieme, al momento dell'*enforcement*, misure attuative di carattere eterogeneo, affidate a una pluralità di attori: nella prassi che seguirà il «Patto» del 2015, a partire dal «Patto per il lavoro e per il clima», sarà necessario mantenere operativi quei tavoli di confronto periodico fra i firmatari e quelle strutture di controllo dei parametri economico-occupazionali, essenziali per avere riscontri sugli andamenti delle politiche concertate. Come evidenziato dalla sentenza n. 34 del 1985 della Corte costituzionale, infatti, in caso di cortocircuiti della concertazione e, soprattutto, nel caso in cui uno degli attori venga meno agli impegni sottoscritti, non sono previsti dei meccanismi sanzionatori effettivi. Questo elemento di fragilità può essere, almeno in parte, compensato dal ruolo di governo della Regione, garantendo la costanza della partecipazione e il reciproco controllo fra gli attori firmatari.

5. Conclusione: il «Patto per il lavoro e per il clima» 2020 e la vocazione ambientale di «Next Generation EU»

Il particolare momento storico legato all'emergenza Covid-19 ha sicuramente influito su alcuni aspetti contenutistici del nuovo «Patto per il lavoro e per il clima». In seguito alla delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020, questo «Patto» è stato firmato in formato digitale il 15 dicembre 2020, con il coinvolgimento da parte della Regione Emilia-Romagna

⁷⁷ T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 51.

⁷⁸ CNEL, *I patti sociali*, cit., p. 25 ss.; T. TREU, *La concertazione sociale*, cit., p. 46.

delle stesse rappresentanze sindacali, imprenditoriali, delle università e degli enti locali che avevano sottoscritto il «Patto» del 2015 (cui si sono aggiunti alcuni nuovi aderenti).

Il nuovo «Patto» ha confermato l'attenzione per i temi strategici dello sviluppo economico e occupazionale che avevano già connotato il «Patto per il lavoro» del 2015 (rafforzamento dell'Agenzia Regionale per il lavoro, potenziamento del sistema di politiche attive, salvaguardia dell'occupazione, promozione di nuove politiche per il commercio, il turismo e gli altri settori economici, in sofferenza a causa della pandemia...). Allo stesso tempo, il nuovo «Patto» ha raccolto le suggestioni più recenti e ha dato ampio spazio alla questione ambientale in seno alla concertazione regionale⁷⁹: il nuovo accordo regionale ha, infatti, fatto propri gli obiettivi del passaggio graduale al 100% di energie rinnovabili entro il 2035 e dell'azzeramento delle emissioni inquinanti, così da raggiungere la piena neutralità carbonica, entro il 2050⁸⁰. È stata, inoltre, concordata fra i sottoscrittori l'approvazione di una nuova «Legge regionale per il clima» e di una nuova «Legge regionale sulle comunità energetiche».

Fra gli strumenti attuativi, sia il testo del nuovo «Patto», che la delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020, hanno fatto espresso riferimento alla necessità di successivi «accordi operativi» fra i sottoscrittori che, al contrario, non erano previsti dal «Patto» del 2015: gli «accordi operativi» saranno impiegati per dare piena attuazione alla «Strategia Regionale Agenda 2030», al «Processo di semplificazione», al «Percorso regionale per la neutralità carbonica prima del 2050» quest'ultimo utile a concordare fra le parti della concertazione le azioni integrate per la riduzione delle emissioni climalteranti, i *target* intermedi da raggiungere e le modalità per il monitoraggio dello stato di raggiungimento degli obiettivi.

⁷⁹ P. PERULLI, G. SCARANO, *Lo sviluppo equilibrato dei territori della Regione*, cit., pp. 188-194.

⁸⁰ Il testo del «Patto» ha dedicato particolare spazio agli aspetti riguardanti il monitoraggio continuo dell'accordo: rispetto al «Patto per il lavoro» del 2015, il nuovo «Patto» ha aperto alla possibilità di individuare ulteriori indicatori di carattere ambientale, oltre a quelli economico-sociali, per il controllo continuo delle misure messe in atto. Verrà istituito, ai sensi del «Patto», un apposito «Coordinamento tecnico regionale per la Transizione Climatica» che si occuperà, nello specifico, del monitoraggio dei nuovi indicatori e del «Percorso regionale per la neutralità carbonica prima del 2050».

Di particolare importanza, i riferimenti testuali del «Patto» e della delibera di Giunta regionale n. 1899 del 2020 che hanno chiarito come gli «accordi operativi» saranno funzionali a indirizzare l'impiego delle risorse disponibili, sia per quanto riguarda i fondi europei ordinari, oggetto negli anni precedenti di una programmazione coerente con il «Patto per il lavoro», che per quanto riguarda le risorse straordinarie derivanti dal piano «Next Generation EU»⁸¹.

Una prima considerazione a proposito del contenuto del «Patto per il lavoro e per il clima» riguarda il particolare contesto di emergenza sanitaria in cui è stato sottoscritto, da cui potrebbero conseguire (e in parte sono già conseguite) più ampie possibilità di intervento per le Regioni in ambito economico e occupazionale.

Se la Commissione europea ha gettato un primo sasso nello stagno e ha reindirizzato sull'emergenza Covid-19 i fondi strutturali ordinari ancora disponibili⁸², sia quelli non spesi che quelli ancora non assegnati, è anche vero che un secondo sasso è stato lanciato quando la Commissione ha adottato il «*Temporary Framework*»⁸³ in materia di aiuti di stato, proponendo un'interpretazione estensiva dell'art. 107, paragrafo 2, lettera b) e dell'art. 107, paragrafo 3, lettere b) e c) TFUE⁸⁴. Una terza prospettiva

⁸¹ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19 20 e 21 luglio 2020.

⁸² Comunicazione della Commissione europea del 13 marzo 2020.

⁸³ Il «*Temporary framework*» (Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020) a proposito di aiuti di stato ha subito modifiche ed estensioni ad opera di successive Comunicazioni. Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione europea del 3 aprile 2020; alla Comunicazione della Commissione europea dell'8 maggio 2020; alla Comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2020; alla Comunicazione della Commissione europea del 13 ottobre 2020. Il «*Temporary framework*» di fatto integra e non si sostituisce al quadro normativo già esistente in materia di aiuti *de minimis* (regolamento n. 1407 del 2013 della Commissione europea) e categorie di aiuti compatibili con il mercato interno (regolamento n. 651 del 2014 della Commissione europea): il periodo di vigenza di entrambi i regolamenti richiamati è stato prolungato di tre anni in seguito all'adozione del regolamento n. 972 del 2020 della Commissione europea. Non è possibile trascurare, fra l'altro, come le progressive estensioni del «*Temporary Framework*» a opera della Commissione abbiano proposto nuovi principi ispiratori per la lettura dell'art. 107 TFUE e delle relative ipotesi di deroga, non mancando di porre l'accento sulla necessità di tutelare l'occupazione e il lavoro: si vedano, in particolar modo, la Comunicazione della Commissione europea del 3 aprile 2020 e la Comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2020.

⁸⁴ G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2, 2020, pp. 1-16; M. PREVIATELLO, *Tra flessibilità e orto-*

è stata, infine, aperta dall'accordo fra gli Stati membri sul piano «*Next Generation EU*».

La domanda di un nuovo protagonismo dei poteri pubblici, che contribuisca a contenere gli effetti economico-sociali della pandemia e a rilanciare lo sviluppo e l'occupazione, ha messo ulteriormente in luce l'inadeguatezza⁸⁵ della costruzione giurisprudenziale della «tutela della concorrenza» come principale strumento d'azione dello Stato e ha evidenziato come sia necessaria una diversa lettura del riparto di competenze fra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* Le soluzioni alle problematiche economiche e occupazionali non devono essere ricondotte a un'unica competenza costituzionale, ma possono essere attuate attraverso una pluralità di strumenti d'intervento, alcuni dei quali propri dello Stato, altri delle Regioni, che consentono di perseguire finalità molteplici: pur svolgendo funzioni peculiari, le istituzioni regionali devono necessariamente contribuire alle politiche generali di sviluppo⁸⁶, potendo ricorrere a provvedimenti di stimolo o di incentivo all'economia e all'occupazione, in maniera compatibile con il quadro normativo europeo sugli aiuti di stato⁸⁷.

Nel corso della pandemia, le Regioni hanno già esercitato le proprie competenze, legislative e amministrative, a sostegno delle imprese e del lavoro, ricorrendo a misure complementari o autonome rispetto a quelle

dossia economica: la valutazione di incompatibilità degli aiuti di stato al tempo dell'emergenza Covid-19, in G.P. DOLSO, M.D. FERRARA, D. ROSSI (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del Covid-19*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2020, pp. 147-163; L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione Europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020, p. 22. Si veda anche CAMERA DEI DEPUTATI, *Gli aiuti di stato nell'attuale epidemia da Covid-19: il quadro europeo*, in www.camera.it, 2020.

⁸⁵ C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 289.

⁸⁶ *Ivi*, pp. 286-289. In passato, è stata sostenuta una posizione simile anche da A. BARBERA, *Regioni e sviluppo economico: la nuova frontiera*, in *Il Mulino*, 2, 1980, pp. 183-202; *Id.*, *Il governo locale nell'economia globale*, in *questa Rivista*, 6, 1999, pp. 1095-1107.

⁸⁷ M. DANI, *Politiche per la competitività e proiezione comunitaria dei sistemi economici territoriali*, in *Le Regioni*, 5, 2001, pp. 973-1008; F. BILANCIA, A. FILIPPINI, *L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza*, in *questa Rivista*, 3, 2011, pp. 561-592.

statali⁸⁸, facendo impiego sia delle risorse derivanti dai propri bilanci che dalla programmazione dei fondi strutturali europei⁸⁹.

Se il «Patto per il lavoro» del 2015 ha fondato la propria attuazione, per una parte importante, sulla programmazione integrata di tre diverse categorie di fondi europei ordinari (Programmi operativi FESR, FSE e FEASR), il nuovo «Patto» del 2020 ha la possibilità di impiegare le risorse straordinarie del piano «*Next Generation EU*»: il «Patto per il lavoro e per il clima», pertanto, può svolgere una funzione centrale nell'indirizzare verso obiettivi strategici già individuati l'utilizzo di una parte delle risorse straordinarie messe a disposizione dalle istituzioni europee⁹⁰.

In seconda analisi, con il nuovo «Patto» si è assistito a un ampliamento ulteriore delle tematiche oggetto della concertazione, tanto da chiedersi se il rischio non sia quello di caricare la concertazione regionale di significati a tratti eccessivi e ultronei: se è vero che anche il «Patto per il lavoro» del 2015 non ignorava del tutto le sfide della tutela ambientale e del cambiamento climatico, nel «Patto per il lavoro e per il clima» questi temi hanno assunto una centralità tale da condizionare l'individuazione degli obiettivi principali della concertazione regionale.

Una risposta a questo dubbio può essere data dalla Comunicazione dell'11 dicembre 2019 della Commissione Europea a proposito del *Green*

⁸⁸ Di particolare interesse, il censimento prodotto dall'Osservatorio ISSIRFA-CNR, aggiornato al 31 dicembre 2020, ISSIRFA-CNR, *Misure regionali per l'emergenza Covid-19 a sostegno di famiglie e sistema economico*, in <http://www.issirfa.cnr.it/osservatorio-degli-interventi-economici-regionali-per-l-emergenza-covid-19>. Focalizzando l'attenzione sull'attività della Regione Emilia-Romagna, la risposta alle conseguenze economiche della pandemia è consistita in provvedimenti legislativi negli ambiti dell'agricoltura, del commercio, del turismo, delle piccole e medie imprese, delle edicole, dell'editoria e del trasporto pubblico locale (leggi nn. 1, 5, 6, 8 e 12 del 2020 della Regione Emilia-Romagna), nonché in delibere di Giunta regionale in materia d'emergenza economica e occupazionale, censite per l'intero 2020 dall'ISSIRFA-CNR (delibere di Giunta nn. 225, 261, 319, 369, 381, 391, 410, 627, 637, 855, 991, 1018, 1269, 1307, 1437, 1882 della Regione Emilia-Romagna).

⁸⁹ C. BUZZACCHI, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, pp. 287-288. Si veda anche M. CORBETTA, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l'emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2, 2020, pp. 353-380.

⁹⁰ Una proposta di impiego del metodo della concertazione per delineare le linee strategiche di utilizzo delle risorse straordinarie europee è stata avanzata anche da P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *Una proposta per l'Italia. Post scriptum al tempo del coronavirus*, in P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 211 ss.

Deal europeo, che ha delineato la strategia complessiva di trasformazione dell'economia europea, per indirizzarla su un percorso maggiormente sostenibile. Anche «*Next Generation EU*»⁹¹ ha fatto espresso riferimento all'importanza per l'Unione Europea dell'«obiettivo climatico», rappresentato dalla transazione ecologica e dal conseguimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, individuando pertanto in questo obiettivo una finalità centrale nell'impiego delle risorse europee straordinarie. L'allargamento dei contenuti della concertazione regionale, pertanto, può essere giustificato perché coerente rispetto agli indirizzi strategici generali dell'Unione Europea sul *Green Deal* e alle possibilità di utilizzo delle risorse straordinarie del piano «*Next Generation EU*».

Una terza e ultima osservazione riguarda la consistenza complessiva della prassi della concertazione in Emilia-Romagna che, con le ultime esperienze del «Patto per il lavoro» del 2015 e del «Patto per il lavoro e per il clima» del 2020, ha assunto una dimensione ormai consolidata.

In Emilia-Romagna, la visione della Regione come «ente di governo»⁹², e non di pura amministrazione, è stata declinata secondo la formula della concertazione regionale: il profilo dell'«ente di governo», che formula direttive, definisce indirizzi politici e risultati da raggiungere, ha trovato espressione, però, non tanto attraverso gli strumenti della legislazione, quanto per mezzo di una programmazione complessiva, i cui contenuti economico-occupazionali sono stati oggetto di un confronto fra Regione e parti sociali.

La concertazione è un modello che consente d'orientare istituzioni e formazioni sociali verso obiettivi da raggiungere, mediante un dialogo costante coi vari attori, senza fare ricorso a un atto di carattere autoritativo⁹³; è un modello, fra l'altro, armonico con quell'assetto di economia mista fatto proprio dalla nostra Carta fondamentale, in cui i diversi soggetti rilevanti non devono essere ordinati, bensì coordinati verso il

⁹¹ Si vedano ancora le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19 20 e 21 luglio 2020, in particolare modo p. 7.

⁹² Cfr. A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 6, 1973, pp. 741-772.

⁹³ M. DANI, *Politiche per la competitività e proiezione comunitaria dei sistemi economici territoriali*, cit., p. 979.

perseguimento di «fini sociali»⁹⁴, coerentemente col dettato dell'art. 41 comma 3 Cost.

Quello dell'Emilia-Romagna è, probabilmente, uno dei pochi casi, se non il principale, in cui la concertazione regionale abbia avuto un andamento costante: se si considerano i precedenti già menzionati, si può evidenziare come il confronto con le rappresentanze sociali e con gli enti territoriali per la definizione di Patti di contenuto politico si sia protratto praticamente per un ventennio.

Questo elemento non mette, tuttavia, al riparo la concertazione regionale da possibili oscillazioni e inversioni di rotta, così come è accaduto per la concertazione nazionale: trattandosi di una prassi in gran parte fondata sull'informalità⁹⁵ dell'accordo politico, basterebbe una scelta politica discrezionale di un futuro e diverso governo regionale a interrompere il *fil rouge* della concertazione.

Occorre chiedersi se non sia maturato il momento di elaborare una disciplina regionale complessiva della pratica concertativa⁹⁶, che non sia eccessivamente stringente⁹⁷, ma che si occupi quanto meno di definire quali possano essere i soggetti legittimati alla firma degli accordi, quali le metodologie da seguire per il confronto, quali le strutture competenti e gli strumenti di monitoraggio.

Come già detto, l'art. 4, comma 1, lettera d) dello Statuto dell'Emilia-Romagna contiene un riferimento al metodo della concertazione, evidenziando che la Regione opera per «promuovere la coesione sociale mediante forme di (...) concertazione (...)».

Nonostante vi siano ulteriori cenni di rilievo agli artt. 7, 9, 14, 15 e 19 dello Statuto, e nonostante l'art. 19 precisi che «la Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni (...) alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più

⁹⁴ A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, cit., p. 742.

⁹⁵ Per una distinzione fra concertazione formalizzata e non formalizzata, si veda in particolare modo G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, cit., p. 55.

⁹⁶ A. TROJSI, *Le fonti di diritto del lavoro tra Stato e Regione*, cit., p. 214.

⁹⁷ Vede positivamente un certo grado d'informalità U. ROMAGNOLI, *La concertazione sociale*, op. cit., p. 277.

generalis», non è presente alcuna disciplina *ad hoc*, di carattere legislativo o anch'essa di natura pattizia, a proposito della concertazione regionale. Una regolamentazione regionale che contribuisca a individuarne i tratti essenziali, senza ingabbiarla in meccanismi eccessivamente formali, potrebbe essere una soluzione di ulteriore legittimazione di una prassi concertativa che ha contribuito in positivo all'attività generale di governo della Regione Emilia-Romagna e al perseguimento di precisi obiettivi economico-occupazionali. Una volta prese le mosse dalla Via Emilia, è forse l'*iter* normativo la strada che dovrà imboccare la concertazione regionale?