

# **La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 17/2005 “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”**

---

---

di Massimo Pironi\*

## *Sommario*

**1. Premessa.** – **2. Gli obiettivi di fondo ed i precedenti normativi.**  
– **3. Gli ambiti di intervento.** – **4. Le politiche attive del lavoro.**  
– **5. Il diritto al lavoro delle persone disabili.** – **6. I servizi per il  
lavoro.** – **7. L'apprendistato.** – **8. La qualità del lavoro.**

## **1. Premessa**

La legge regionale n. 17 del 2005 “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro” è stata approvata dall’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna dopo un’intensa ed impegnativa attività di esame e di perfezionamento svolta dalla competente Commissione assembleare. È quindi necessario, in primo luogo, sottolineare l’intensità dello sforzo e dell’attenzione assicurati dai Consiglieri che hanno colto e testimoniato – al di là degli orientamenti espressi e delle differenti valutazioni operate – il peso e l’importanza di un provvedimento che interviene su temi di valore fondamentale e decisivo per la comunità emiliano-romagnola, per le sue prospettive di crescita, per la vita delle persone e le condizioni di sviluppo del sistema economico e produttivo. Il lungo ed articolato processo di confronto, concertazione, partecipazione che ha condotto all’approvazione della legge si è caratterizzato non solo nel merito, ma anche nel

---

(\*) Consigliere dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna – Presidente della Commissione assembleare “Turismo, Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport”.

metodo utilizzato, per una profonda coerenza con gli elementi identificativi della Regione Emilia-Romagna.

Da ognuna delle tappe del procedimento legislativo sono arrivate sollecitazioni e proposte che hanno arricchito il testo, hanno contribuito a renderlo più corrispondente ai bisogni della nostra realtà ed in grado di valorizzare al meglio le opportunità in essa presenti.

È utile ricordare, fra tali passaggi, anche l'udienza conoscitiva svoltasi il 13 luglio 2006, alla quale hanno partecipato attivamente le rappresentanze delle parti sociali, delle Associazioni dei disabili e del terzo settore, e di Istituzioni esprimendo unanimemente un giudizio diretto a sottolineare l'urgenza di un provvedimento che opera su materie di grande rilievo atte a favorire, nell'ottica delle strategie che l'UE ha definito a Lisbona, le condizioni di competitività e di crescita dell'Emilia-Romagna.

## *2. Gli obiettivi di fondo ed i precedenti normativi*

È, questo, infatti, l'obiettivo di fondo della legge: promuovere condizioni per la piena e buona occupazione in Emilia-Romagna. Questa scelta parte dal presupposto che il lavoro costituisca l'elemento centrale e unificante sia delle politiche di coesione sociale, sia delle politiche di sviluppo economico e di competitività. Peraltro, questa scelta non solo appare coerente con i principi e gli obiettivi dell'Unione europea, ma si dispone anche nella stessa direzione del recente "Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia-Romagna" siglato nel mese di febbraio del 2004 tra il Presidente della Giunta regionale, gli enti locali, le parti sociali ed il sistema delle Camere di Commercio. In questa prospettiva, qualità e quantità dell'occupazione non vengono considerati quali aspetti fra loro separati, ma risultano strettamente correlati e inscindibili.

La qualità del lavoro viene dunque individuata come uno

dei fondamentali aspetti identificativi del modello di crescita dell'Emilia-Romagna, sul quale la Regione ha inteso agire, esercitando le nuove competenze legislative attribuitegli dalla Costituzione in materia di "tutela e sicurezza del lavoro".

La legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, collocando tale materia nell'alveo di quelle ricondotte alla potestà legislativa concorrente delle Regioni e dello Stato, ha consolidato le competenze regionali sul lavoro. Del resto, già le leggi Bassanini (la legge 59/1997 ed il d.lgs. 469/1997) avevano attribuito alle Regioni la programmazione delle politiche attive del lavoro e la regolazione dei sistemi regionali dei servizi per il lavoro, affiancando queste competenze a quelle, tradizionali, sulla formazione professionale, ed alle Province le competenze riferite ai servizi per l'impiego.

Se la promozione della piena e buona occupazione costituiscono gli obiettivi della legge e se la competenza della Regione è esercitata ai sensi della nuova Costituzione, vanno comunque tenuti in considerazione i limiti a cui soggiace la potestà legislativa regionale in materia. In primo luogo i principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie di competenza concorrente, poi gli ambiti, connessi alle politiche del lavoro, sui quali sussiste una competenza esclusiva statale. Si tratta dell'"ordinamento civile", della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la "tutela della concorrenza", l'"immigrazione" e la "previdenza sociale".

È inoltre esclusa dalla competenza legislativa regionale la regolamentazione dei rapporti interprivati (cioè di tutti i rapporti disciplinati dal diritto privato) e la disciplina delle linee ordinarie dei rapporti di lavoro (inerenti il contratto, i rispettivi diritti ed obblighi, i principi e le tutele fondamentali).

Nel corso della sesta legislatura la Regione Emilia-Romagna aveva già adottato tre leggi sul lavoro. Con la l.r. n. 45 del 1996 la Regione era intervenuta in particolare sul tema degli incentivi all'occupazione, regolando invece con la l.r. n. 25 del 1998 il

sistema dei servizi per il lavoro. Da ultimo, con la l.r. n. 14 del 2000, la Regione aveva dato applicazione alla legge n. 68 del 1999 sul lavoro delle persone disabili.

Il contesto nel quale hanno operato queste leggi regionali è stato modificato non solo dalle innovazioni apportate alla Costituzione, ma anche dagli interventi del legislatore nazionale nei confronti dei quali alcune Regioni, fra le quali anche l'Emilia-Romagna, hanno avanzato ricorsi di legittimità costituzionale (in particolare contro alcune norme della legge 14 febbraio 2003, n. 30 "Legge delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e del d.lgs. 276/2003). Su tali ricorsi si è pronunciata la Corte con la sentenza 50/2005 che, respingendo diverse questioni sollevate, ha contribuito all'interpretazione della linea di demarcazione delle competenze fra Regioni e Stato in una materia a quest'ultimo tradizionalmente ascritta.

### 3. *Gli ambiti di intervento*

La legge regionale n. 17 del 2005 agisce dunque su:

- la disciplina del collocamento nelle sue diverse espressioni (secondo la definizione del d.lgs. 469/1997 e del d.lgs. 181/2000 e successive modifiche);
- la regolazione delle politiche attive per il lavoro, intese ben oltre l'accezione di cui al d.lgs. 469/1997, come:
  - gli incentivi alle assunzioni od alla stabilizzazione di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate;
  - le politiche per l'inserimento al lavoro di soggetti disabili;
  - l'orientamento al lavoro ed i tirocini;
- gli aspetti formativi dei contratti di apprendistato;
- il sistema dei servizi per il lavoro;
- le materie dell'igiene e della sicurezza del lavoro;
- il sostegno alla qualità e regolarità del lavoro e la promozione della responsabilità sociale delle imprese.

Su tali ambiti d'intervento la Regione ha ritenuto possibile intervenire al fine di migliorare le condizioni del mercato del

lavoro, contrastare i rischi di precarizzazione, sostenere contestualmente la reale occupabilità delle persone – in particolare delle persone in condizione di svantaggio e dei disabili – e la possibilità per le imprese di trovare risposte serie ed efficaci alle esigenze di competenze professionali qualificate.

La legge è chiaramente orientata alla valorizzazione del principio di partecipazione e del metodo della concertazione sociale e della collaborazione istituzionale, assunti dalla Regione quali elementi strutturali del processo di assunzione delle decisioni relative alle politiche e dei servizi per il lavoro.

#### *4. Le politiche attive del lavoro*

La promozione e la qualificazione dell'occupazione, anche nelle forme del lavoro autonomo, associato o di soluzioni autoimprenditoriali, costituiscono l'obiettivo primario della legge. Si tratta di una finalità generale da realizzare secondo priorità che indirizzino le risorse e l'attività dei servizi.

Viene operata, a questo riguardo, una scelta molto chiara, rivolgendo gli interventi delle politiche attive verso le persone che si trovino in condizioni di svantaggio sociale o individuale rispetto al mercato del lavoro o che presentino rischi di esclusione, di depauperamento professionale o per le quali sia in corso un processo di precarizzazione della condizione lavorativa. Questo vale ovviamente anche per gli stranieri immigrati, che nella Regione Emilia-Romagna sono ormai il 10% della forza lavoro. Ed ancora, verso le persone prive di occupazione con età superiore ai quarantacinque anni, verso i lavoratori interessati da processi di riorganizzazione e di riconversione e quanti rientrino al lavoro dopo periodi prolungati di assenza per motivi di cura familiare.

La definizione delle priorità delle politiche attive è accompagnata dall'individuazione degli strumenti di intervento, costituiti da incentivi economici per le persone ed i datori di lavoro, dagli assegni formativi (già previsti dalla legge regionale n. 12

del 2003), dalle attività di orientamento, dalla promozione di tirocini, dall'azione dei servizi per il lavoro.

La legge introduce inoltre misure di conciliazione quali gli assegni di servizio, ovvero contributi economici finalizzati all'acquisizione dei servizi necessari a mantenere o costruire una condizione occupazionale attiva e rivolti a chi è a rischio di esclusione dal mercato del lavoro per motivi di cura familiare o propria.

La bontà di tale impostazione è confermata anche dal rapporto congiunturale "Economia e lavoro in Emilia Romagna" 2004, elaborato dal prof. Gilberto Seravalli <sup>(1)</sup>. Emerge dallo studio che la flessibilità "buona" presente in misura rilevante nella regione, cioè quella in entrata nel mercato del lavoro, vede molti contratti atipici non trasformarsi in contratti standard: nel 2004 erano il 14% e sono aumentati al 20% nel 2005. Per questo, l'impegno della Regione è quello di coniugare la flessibilità del rapporto di lavoro, che è un dato di cui si deve tenere conto, con lo spostamento delle tutele dai posti di lavoro ai percorsi professionali individuali, affinché la transizione da un lavoro ad un altro possa anche costituire un arricchimento delle proprie capacità. La flessibilità deve essere funzionale ad un salto di qualità dei processi produttivi, al superamento di una ancora molto radicata rigidità organizzativa, ad un innalzamento della qualità dei prodotti e dei servizi delle imprese, ad una spinta robusta verso l'innovazione. Ciò non potrà certo avvenire se invece si trasforma la flessibilità in perdurante precarietà, con gravi conseguenze sulle persone, che non trovano così motivazione nell'investire su se stesse.

La flessibilità, al contrario, può essere leva decisiva per lo sviluppo e l'innovazione purché accompagnata da politiche volte ad innalzare la qualità del capitale umano, soprattutto con la formazione. Per questo la legge n. 17/2005 si intreccia con un altro importante strumento legislativo, la legge regionale n. 12/2003, che si prefigge di offrire a tutti le stesse opportunità,

---

(1) Disponibile sul sito [www.emiliaromagnalavoro.it/pubblicazioni\\_rapporti.htm](http://www.emiliaromagnalavoro.it/pubblicazioni_rapporti.htm).

attraverso l'innalzamento dei livelli di sapere e di saper fare (la formazione per tutto l'arco della vita), a prescindere dal carattere giuridico del rapporto di lavoro. C'è ancora molto da fare e non si può prescindere da un adeguamento del quadro legislativo nazionale in questa chiave.

Le politiche per il buon lavoro sono elemento essenziale che la Regione ha dell'idea di sviluppo, che fa dell'inclusione e della solidarietà due forti capisaldi per accompagnare nel mercato del lavoro coloro che lo cercano per la prima volta; coloro che lo hanno perso; coloro che decidono di passare da un lavoro ad un altro.

Occorre quindi modernizzare ed innovare senza rinunciare alla qualità, e soprattutto, senza abbassare il livello di tutela dei diritti delle persone.

### *5. Il diritto al lavoro delle persone disabili*

La promozione dell'integrazione lavorativa delle persone disabili costituisce uno dei principali ambiti di intervento della legge, che si prefigge l'obiettivo di realizzare e mettere a disposizione un sistema di servizi ed azioni per l'accompagnamento, nel rispetto delle scelte dei singoli destinatari, ed il sostegno all'inserimento nel lavoro e per assicurare condizioni di permanenza e di stabilizzazione professionale.

Fra le materie affrontate acquisiscono particolare rilievo le disposizioni che attribuiscono alle Province la competenza esclusiva della gestione del collocamento mirato, regolano il Fondo regionale disabili, adottano disposizioni per le Pubbliche Amministrazioni.

### *6. I Servizi per il lavoro*

I servizi per il lavoro costituiscono un elemento portante ed identificativo delle politiche per una piena e buona occupazio-

ne a livello regionale, fortemente correlate con il sistema del *welfare* regionale, operante nei confronti delle persone e delle imprese.

Le scelte compiute intendono assicurare la reale disponibilità di servizi qualificati, superando gli aspetti più impropri del dibattito sulla natura privata o pubblica dei soggetti di intermediazione.

Il sistema regionale dei servizi per il lavoro è costituito dalle Province e dai soggetti accreditati e svolge funzioni di informazione, orientamento al lavoro, sostegno alle persone nella costruzione dei bilanci di competenze, preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro, misure personalizzate di promozione dell'inserimento nel lavoro, accompagnamento nell'inserimento lavorativo delle persone disabili e dei soggetti in condizione di svantaggio personale e sociale, con particolare riferimento alle azioni di mediazione culturale.

Le Province esercitano in via esclusiva le funzioni amministrative e certificatorie. Si prevede tuttavia che i Comuni possano svolgere, a fronte di intese con le Province, le funzioni amministrative attribuite a queste ultime.

L'obiettivo della realizzazione e del consolidamento di un qualificato sistema di servizi per il lavoro comporta l'esigenza di individuare adeguate forme di relazione e cooperazione con i soggetti privati e pubblici.

Particolare rilievo riveste il tema dell'accreditamento dei servizi per il lavoro, condizione indispensabile per l'eventuale concessione di finanziamenti pubblici. Le Province, infatti, possono svolgere le funzioni loro attribuite attraverso proprie strutture, i "Centri per l'Impiego", ovvero tramite soggetti, pubblici o privati, accreditati secondo le previsioni della legge e selezionati mediante procedure ad evidenza pubblica.

Su un altro piano si pongono le autorizzazioni concesse da parte della Regione allo svolgimento, sul territorio regionale, dei servizi di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione del personale. I soggetti autorizzati, infatti, non costituiscono parte del sistema regionale



dei servizi per il lavoro, fermi restando gli obblighi di connessione al Sistema informativo regionale.

Si propone, in questo caso, una radicale inversione di tendenza rispetto al disegno della vigente normativa nazionale che, invece, incentiva la frammentazione della delicata funzione di intermediazione al lavoro e conseguentemente ne può determinare una forte dequalificazione.

La legge regionale riconduce e limita a specifici tipi di utenza l'operatività dei soggetti pubblici autorizzati dalla Regione all'intermediazione.

### *7. L'apprendistato*

La regolamentazione degli aspetti formativi specifici dei contratti di apprendistato è ricondotta all'intervento delle Regioni, nel rispetto della normativa dello Stato in materia, e dei contratti collettivi di lavoro.

La legge interviene in particolare sulle tre diverse tipologie di apprendistato (per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, l'apprendistato professionalizzante, per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione).

Vengono inoltre previste misure per sostenere e qualificare la formazione nei contratti di apprendistato anche attraverso contribuzioni regionali.

La legge regionale assicura dunque il completamento del processo di regolazione degli aspetti formativi dell'apprendistato e consente il regolare utilizzo di una modalità di assunzione rivelatasi di enorme importanza per la Regione Emilia-Romagna (come dimostrano gli oltre 52.000 contratti di apprendistato già conclusi grazie alle sperimentazioni avviate in stretto raccordo con le parti sociali).

## 8. *La qualità del lavoro*

Per quanto attiene il tema della sicurezza del lavoro la Regione promuove e sostiene azioni di ricerca, l'individuazione e la diffusione di buone prassi, accordi, protocolli d'intesa, azioni di monitoraggio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, un rapporto annuale sullo stato di salute e sicurezza dei lavoratori. Si propone, inoltre, con forza l'esigenza di diffondere e radicare la cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto alla quale gli interventi della Regione e delle Province prevedono campagne informative ed azioni di sensibilizzazione, interventi formativi, anche per il personale delle istituzioni competenti, interventi educativi nei confronti dei giovani, accordi con gli enti bilaterali.

Sicurezza e regolarità del lavoro sono condizioni fra loro strettamente connesse, che la legge regionale intende perseguire attraverso:

- la qualificazione del ruolo della committenza pubblica negli appalti per opere, forniture e servizi;
- la realizzazione e la diffusione, in accordo con gli enti competenti in materia previdenziale, assicurativa, di vigilanza ed immigrazione, di servizi integrati ed unificati per il lavoro;
- progetti sperimentali di emersione, con particolare riferimento a specifici segmenti del mercato del lavoro, quali quelli costituiti dai lavoratori immigrati e stagionali.

Muovendo dagli obiettivi e dagli orientamenti in materia dell'Unione europea, la legge si prefigge inoltre di favorire l'assunzione della responsabilità sociale delle imprese, intesa quale integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ambientali nelle attività produttive e commerciali e nei rapporti con i soggetti che possono interagire con le imprese stesse.

Le azioni previste sono, in particolare, dirette a sostenere l'adozione da parte delle imprese, di enti ed organizzazioni, di codici di condotta e di bilanci sociali ed ambientali e di marchi di qualità sociale ed ambientale diffusi a livello europeo ed internazionale, anche attraverso specifici interventi sperimentali.

Del resto, il concetto di “responsabilità sociale” si è diffuso all'estero, in particolare in Francia e nel Nord Europa, da almeno due decenni e sta portando un importante contributo allo sviluppo ed alla coesione sociale, risultando elemento essenziale per la stessa produttività aziendale.

In conclusione, la legge regionale n. 17 del 2005 si pone l'obiettivo, da un lato, di rispondere ai bisogni di innovazione, dall'altro, di tutelare i diritti, le attese, e la dignità dei lavoratori senza che ciò limiti, anzi agevoli, le dinamiche di crescita del sistema economico ed imprenditoriale regionale.