

12 LUGLIO 2023

Il sistema delle politiche attive del
lavoro tra Stato e Regioni alla luce del
PNRR: l'ennesima conferma di
un'amministrativizzazione delle
Regioni?

di Chiara Padrin

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni?*

di Chiara Padrin

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: L'articolo si propone di indagare le recenti politiche attive del lavoro previste nel PNRR e, in particolare, l'evoluzione del ruolo dei protagonisti in quest'ambito – lo Stato, le Regioni e, a suo modo, la Corte costituzionale – a partire dalla riforma del Titolo V. Si tenterà di tracciare una linea evolutiva che permetta di carpire gli (eventuali) elementi innovativi e di discontinuità nell'assetto delle competenze, tanto nell'ambito lavoristico, quanto più generalmente del rapporto tra Stato e Regioni.

Title: The system of active labor policies between the state and regions in light of the PNRR

Abstract [En]: This paper aims to investigate the most recent active labor policies provided in PNRR Mission V and, in particular, the evolution of the role of the actors in this framework - the State, the Regions and the Constitutional Court - since the reform of Title V. An attempt will be made to draw an evolutionary line that will allow us to capture the innovative elements and the discontinuities in the system of competencies, both in the labor sector and in the relationship between the State and the Regions.

Parole chiave: Politiche attive del lavoro; riparto delle competenze; Stato e Regioni; PNRR; PNC

Keywords: Active labor policies; allocation of competencies; State and Regions; PNRR; PNC

Sommario: 1. Considerazioni introduttive 2. I servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro prima del PNRR: linee di tendenza 3. Le più recenti politiche a livello nazionale 4. La ripartizione delle competenze nel PNC 5. Il cambio di rotta delle politiche attive? 6. Il cambiamento del modello regionale

1. Considerazioni introduttive

Il sistema delle politiche attive del lavoro¹ ha sempre rappresentato terreno fertile per ampi dibattiti giuridici e socioeconomici. Da un lato, esse mostrano un forte nesso funzionale con la crescita del Paese, quale mezzo per incrementare la produttività e la competitività sul piano europeo ed internazionale; dall'altro, si delineano come uno dei settori in cui lo Stato (sociale) *deve*² intervenire con meccanismi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ S'intendono quell'insieme di attività finalizzate ad accrescere le potenzialità di reinserimento del soggetto disoccupato all'interno di diversificate traiettorie occupazionali. Cfr. V. CAGNIN, *Un commento al Manifesto – Per un diritto del lavoro sostenibile: riflessioni sulla sostenibilità del diritto del lavoro ai tempi del Covid-19*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2020. Cfr. sul punto altresì: F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 5, 2020.

² Il diritto al lavoro trova nella nostra Carta costituzionale la sua massima rappresentazione nell'art. 4 Cost., il quale si colloca tra i principi fondamentali dell'ordinamento (artt. 1-12 Cost.) ed è considerato uno dei caposaldi dell'intera costruzione repubblicana. L'articolo sancisce il riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro e impegna lo Stato

normativi adeguati al fine di rimuovere quella disuguaglianza sostanziale che deriva dalla disoccupazione, dalla disparità reddituale (tra le più accentuate fra i paesi dell'Unione³), dalla mancata partecipazione femminile al mercato del lavoro oppure, ancora, dal deficit di competenze, in particolare digitali.

Taluni di questi meccanismi sono stati recentemente delineati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che, alla Missione 5 «Coesione ed inclusione» - Componente 1, dedica un apposito spazio alle politiche per il lavoro, indicando ambiziosi investimenti e progetti di riforma (specificatamente due riforme e quattro investimenti, come si vedrà *infra*) che apportano un contributo rilevante all'impianto delle politiche attive, oltre ad incidere profondamente sul rapporto tra Stato e Regioni, tanto sul piano generale del riparto delle competenze, quanto nello specifico ambito lavoristico. In ragione di queste ultime due considerazioni, appare doveroso porre brevemente l'accento sulla classificazione delle fonti che regolano il PNRR e su alcuni aspetti primari della sua *governance*.

Come noto, il PNRR nasce in seno all'Unione europea⁴ e si sostanzia nel beneficio di risorse economiche da parte degli Stati al fine di superare l'impatto negativo della pandemia. Nello specifico, ciascuno Stato membro ha potuto accedere ai fondi stanziati con il programma *Next Generation EU*, istituito dapprima con il Regolamento 2020/2094, a cui ha fatto poi seguito il Regolamento 2021/241 che istituisce il dispositivo sulla ripresa e resilienza⁵. Tali fondi, erogati a rate a seguito dell'approvazione da parte della Commissione europea dei piani nel loro insieme, sono subordinati al rispetto del crono-programma che si sviluppa nell'arco temporale 2021-2026, esplicandosi nel raggiungimento di predeterminati *Milestone* e *Target*⁶. I punti affrontati dal piano di riforma sono svariati ed eterogenei, benché accumulati da quelle che vengono definite nello stesso documento «priorità trasversali» (la digitalizzazione e la transizione ecologica), spaziando da riforme in tema di efficientamento energetico o del settore sanitario a misure volte ad incentivare la creazione di infrastrutture per una mobilità sostenibile e favorire l'inclusione e la coesione.

a promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Si accompagna ad un ulteriore principio fondamentale della Costituzione, l'art. 1 Cost. che afferma che la Repubblica italiana si fonda, per l'appunto, sul lavoro. Ulteriori importanti riferimenti sono poi presenti agli artt. 35, 36, 39 e 40 Cost.

³ Offre una panoramica di questi dati il documento redatto dalla Commissione europea dal titolo *Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011* (Com (2020) 150 final del 26 febbraio 2020, p. 12).

⁴ Il PNRR italiano è stato approvato con decisione dell'8 luglio 2021 dal Consiglio dell'Unione europea.

⁵ Oltre alle condizionalità che impongono i regolamenti appena citati in linea generale, il contenuto del PNRR di ciascun paese viene poi elaborato sulla base di raccomandazioni specifiche (le c.d. *country specific recommendations*) adottate dalla Commissione europea.

⁶ Il PNRR si suddivide in sedici Componenti raggruppate in sei Missioni, queste ultime che riprendono i sei Pilastri menzionati nel Regolamento 2021/241 e sono: M1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e turismo, M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, M3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile, M4 Istruzione e ricerca, M5 Inclusione e coesione, M6 Salute. Le *Milestone* rappresentano traguardi qualitativi, mentre i *targets* obiettivi quantitativi individuabili con indicatori predeterminati.

Per quanto riguarda le fonti dell'Unione europea che disciplinano il PNRR, ai fini della loro classificazione è necessario tener conto che l'incorporazione di quest'ultimo nel PNR⁷ lo ancora nella forma (oltre che nella sostanza) al ciclo di bilancio nazionale, così permettendo alle prime un duplice inquadramento: sia come disciplina eccezionale, in stretta connessione con l'emergenza pandemica sia, in alternativa, come forma di sperimentazione di un nuovo modello di politica economica dell'Unione, definita da alcuni studiosi "proto-federale"⁸.

Sul piano prettamente interno, invece, il Piano di ripresa e resilienza nasce come documento di programmazione economica⁹ e d'indirizzo politico normativo¹⁰, recante progetti integrati di investimento e di riforma che coinvolgono, come accennato, non solo diverse materie connesse (direttamente o indirettamente) alla politica economica ma anche, seppur ciascuno in modo diverso, tutti i livelli di governo del territorio. È proprio con riguardo al profilo della *governance* del PNRR che sono intervenuti i d.l. 76, 77 e 152 del 2021, i quali hanno di fatto portato ad un forte accentramento della gestione del Piano al livello statale e, nello specifico, nella Presidenza del Consiglio, la quale dispone di un'apposita Cabina di regia deputata all'attuazione del Piano. Ancor più recentemente, è stato convertito in legge il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13¹¹ che, nel rivedere l'assetto di *governance* previsto dal d.l. n. 77, ha ulteriormente rafforzato la Presidenza del Consiglio attraverso l'istituzione presso di essa di una «Struttura di missione PNRR»¹². Quest'ultima vede l'assegnazione di compiti di gestione di grande rilievo, tra cui il supporto alla già citata Cabina di regia, la conduzione delle interlocuzioni con la Commissione europea, nonché la

⁷ Il PNR è il Piano nazionale di riforma presentato nell'ambito del semestre europeo. Cfr. artt. 9 e 10 l. n. 196 del 2009 ed art. 2-*bis* reg. UE 1467/1997 come modificato dal reg. UE 1175/2011.

⁸ Le due opzioni vengono dettagliatamente illustrate in E. CAVASINO, *L'esperienza del Pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista Aic*, 2022, 3, 248-9. Più ampiamente si legga ID., *Il Piano di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempi di crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

⁹ Con riguardo all'aspetto programmatico, interessante è la riflessione di Antonio Cantaro che definisce il PNRR come un documento «programmaticamente de-costituzionalizzato» ossia che si trova «fuori dalla lente con la quale la Costituzione Repubblicana legge i conflitti» (A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, Giappichelli Editore, 2021, 44).

¹⁰ Cfr. per approfondire A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 2021, 18, 235 s., spec. 260 s.. Di diverso indirizzo, parlandone in termini di una sorta di «commissariamento», F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *www.costituzionalismo.it*, 2, 2021, 51, spec. 77 s.

¹¹ Il d.l. n. 13 del 2023, convertito in legge il 20 aprile 2023, nasce con il proposito di individuare delle misure di semplificazione volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi PNRR e del PNC (e di conseguenza per non pregiudicare i finanziamenti europei ad essi connessi). La strategia seguita dal Governo è stata definita dei c.d. «vasi comunicanti» e prevede lo spostamento dei progetti che si prevede non riusciranno ad essere realizzati entro il 2026 nei Fondi di coesione, questi ultimi con tempo di realizzazione dilatati al 2029.

¹² La Struttura, istituita fino alla data del 31 dicembre 2026, si articola in quattro direzioni generali a cui è preposto un coordinatore. Con dpcm da emanarsi entro 60 dalla data di entrata in vigore del decreto verrà inoltre specificamente disciplinata la sua organizzazione interna. Sarà composta, ai sensi dell'art. 2 d.l. 13, da un contingente di nove unità dirigenziali di livello non generale e di cinquanta unità di personale non dirigenziale, individuabile anche tra il personale di altre amministrazioni pubbliche, ordini, organi, enti o istituzioni.

verifica di coerenza – in collaborazione con l’Ispettorato generale per il PNRR¹³ – dello stato di attuazione del Piano rispetto agli obiettivi programmati.

Il ruolo centrale del Governo, che si pone peraltro in una prospettiva di continuità con l’esperienza pandemica¹⁴, si accompagna ad un impianto decisionale *top-down* che vede un potenziamento dell’organico di ciascun ministero e, per contro, una penalizzazione delle Regioni dal punto di vista della capacità legislativa e della programmazione. Tanto che, come è stato sottolineato anche in dottrina, queste ultime rischiano di essere relegate al ruolo più marginale – per quanto delicato – di soggetti attuatori al pari degli enti locali¹⁵, con «prevalenza della loro dimensione amministrativa rispetto a quella legislativa»¹⁶. Ed in tal senso anche la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rapporto del 24 ottobre 2022 fa trasparire l’insoddisfazione per il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella predisposizione del Piano, sottolineando come un corretto rapporto interistituzionale costituisca un elemento chiave per superare l’attuale crisi economica, e che il punto di partenza per la sua costruzione non può che risiedere nella valorizzazione delle Regioni come *hub* territoriale in grado di definire con efficacia, anche attraverso la legislazione, la programmazione e il coordinamento¹⁷.

In questa cornice si colloca la definizione delle politiche attive del lavoro e di sostegno all’occupazione, articolata in una serie di riforme ed investimenti. La prima riforma riguarda le politiche attive del lavoro e la formazione (a cui viene peraltro dedicata la quasi totalità dei fondi della Componente 1 della Missione 5¹⁸) e si estrinseca nel Piano Nuovo Competenze; la seconda, invece, si sostanzia nel Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Relativamente agli investimenti, essi sono diretti alla creazione di imprese femminili, all’implementazione del sistema di certificazione della parità di genere, al potenziamento dei centri per l’impiego e, infine, al sistema duale.

¹³ L’Ispettorato generale per il PNRR, anche detto Servizio centrale per il PNRR, è stato previsto dall’art. 6 del d.l. 77/2021 ed ha compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano. Si raccorda inoltre con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁴ Sull’utilizzo dei dpcm durante l’emergenza pandemica, vedasi L. CASTELLI, *Tra «disporre» e «provvedere». I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 2, G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, fasc. spec. Disponibili in: <http://www.osservatoriosullefonti.it> e C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020.

¹⁵ Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022 e S. PROFETI E B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2021, 433.

¹⁶ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2, 2022, 150.

¹⁷ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023-2025 (22/202/CR2/CR)*, 28 ottobre 2022, il testo integrale è disponibile al sito: www.regioni.it.

¹⁸ Nello specifico alla prima riforma delle Politiche attive del lavoro e sostegno all’occupazione il PNRR dedica 4,40 miliardi a fronte del totale di 6.01 dedicati alle Politiche attive del lavoro e sostegno dell’occupazione, esse rappresentano il primo (dei due) ambiti di intervento propri della Componente 1 – Missione 5 – e al cui interno si collocano i due sopracitati progetti di riforma; il secondo ambito di intervento è invece rappresentato dal Servizio civile universale e presenta un unico investimento e un’attribuzione di fondi più esigua, pari a 0,65 miliardi.

Con il precipuo scopo di indagare le interazioni tra i diversi attori istituzionali protagonisti nella costruzione delle politiche attive del lavoro, il presente contributo si soffermerà sull'analisi della prima riforma, con uno sguardo agli investimenti circoscritto al sistema duale e ai centri per l'impiego. Elementi, questi, che meglio aiutano a mettere in evidenza gli aspetti su cui l'approfondimento verte, ovvero i profili di continuità e discontinuità nel rapporto tra Stato e Regioni in ambito lavoristico. Percorrendo questa direzione, sarà interessante ricostruire preliminarmente gli interventi del legislatore che si sono susseguiti a partire dagli anni appena precedenti alla riforma del Titolo V sino ad arrivare al PNRR, con una parallela disamina dell'attività della Corte costituzionale, nella sua qualità di «stanza di compensazione»¹⁹ delle disfunzioni ingenerate dai conflitti di competenza. Riparto di competenze che, peraltro, interseca la problematica definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ai servizi per l'impiego e del relativo finanziamento.

In altri termini, filo rosso dello scritto sarà la diversificazione nel tempo del ruolo dei protagonisti del sistema delle politiche attive – lo Stato, le Regioni e, a suo modo, la Corte costituzionale – nel tentativo di tracciare una linea evolutiva che permetta di guardare alle riforme oggetto d'interesse del PNRR riuscendo a carpirne gli (eventuali) elementi innovativi.

2. I servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro prima del PNRR: linee di tendenza

Il percorso che dalla fine degli anni Novanta ha contrassegnato l'evoluzione del riparto delle competenze in relazione ai servizi per l'impiego e alle politiche attive si caratterizza per due macro-fasi: la prima di forte decentramento e regionalizzazione e la seconda volta a promuovere relazioni di natura cooperativa tra Stato e Regioni.

Per quanto riguarda la prima fase, antesignani rispetto alla riforma costituzionale del 2001, sono tre provvedimenti legislativi che intercorrono nel biennio 1996-1997 (l. 28 novembre 1996, n. 608, l. 24 giugno 1997, n. 196 e d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469), in forza dei quali si assiste ad un'apertura del mondo del mercato del lavoro (e in specie dei servizi di collocamento) ai soggetti privati²⁰ e ad un primo decentramento, a Costituzione ancora invariata, di funzioni alle Regioni e agli enti locali, nel solco del c.d. federalismo amministrativo. Questo spostamento di funzioni e compiti a favore delle Regioni interessa specialmente la regolamentazione della materia delle politiche attive e del collocamento, nell'ambito delle quali si mantiene però a livello centrale un generale potere di indirizzo, promozione e coordinamento da

¹⁹ Così definita in G. CANAVESI, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in *DML*, 2-3, 2005, 481.

²⁰ In questo senso si è spesso parlato di fine del monopolio statale in materia di collocamento, avvenuto anche grazie a sollecitazioni della Corte di Giustizia europea e dall'OIL. Sul punto, vedasi Corte Giustizia CE, 11 dicembre 1997, C-55/96 in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1998, 22, con nota di P. ICHINO, *La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento*.

esercitarsi in collaborazione con la Conferenza Stato-Regioni. Sempre in tali provvedimenti può intravedersi altresì l'affermazione di un modello che attribuisce forte centralità alle Province (per quanto sottoposte al controllo delle Regioni), alle quali vengono conferite la maggior parte delle funzioni di gestione ed erogazione dei servizi connessi al collocamento tramite l'istituzione dei centri per l'impiego²¹. Pochi anni dopo, anche il legislatore costituzionale si muoveva nella direzione della regionalizzazione con la riforma del Titolo V, consacrata dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La legge costituzionale attribuiva allo Stato una competenza legislativa esclusiva nella disciplina dell'ordinamento civile e alle Regioni una legislazione concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro²² (da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla legislazione statale), nonché una competenza esclusiva residuale per quel che concerne la formazione professionale, quest'ultima da inferirsi a fronte della esclusione – unitamente all'istruzione – dall'elenco delle materie di competenza concorrente previste all'art. 117 co. 3 Cost.

Attorno all'impianto costituzionale così delineato, si sono poi mossi tanto il legislatore²³, quanto i giudici della Corte costituzionale²⁴ che hanno definito a più riprese – parallelamente e talvolta incrociandosi – lo spazio di manovra delle Regioni e dello Stato. Di questi movimenti si ha traccia sin dagli anni di poco successivi alla riforma, segnatamente con l'approvazione della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 (la c.d. riforma Biagi – a cui sono seguiti due d.lgs. attuativi, il n. 276/2003 e 124/2004) e la pubblicazione della sentenza C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50, che rappresenta un vero e proprio *turning point* per la giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro.

Cominciando dalla riforma Biagi, anticipata dalla pubblicazione nell'ottobre 2001 del Libro bianco del Governo sul mercato del lavoro in Italia, essa si pone nell'ottica di completare le riforme del biennio 1996-1997 ed è esplicitamente diretta a rafforzare il decentramento amministrativo già in atto, includendovi anche la regolazione dei rapporti di lavoro, al fine di proseguire nella direzione di liberalizzazione (attraverso la disciplina dei servizi privati per l'impiego) intrapresa alla fine degli anni Novanta. Pur assicurando il rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato ma seguendo, al contempo, la logica di territorializzazione del mercato del lavoro attraverso la creazione di una rete

²¹ La delega alle province si rinviene nel d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, un approfondimento dello stesso può rinvenirsi in M. RICCIARDELLI, *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2001, 1011 ss.

²² Sulle interpretazioni date al sintagma «tutela e sicurezza del lavoro» v.d. D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 2006, 1033; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 245; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005.

²³ A tal proposito, meritano di essere ricordati il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, anche detta Riforma Biagi, la Riforma Fornero intervenuta con l. 28 giugno 2012, n. 92 e il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, il c.d. Jobs Act.

²⁴ Una panoramica completa è offerta da L. TRIA, *Principi e diritti fondamentali - La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela del diritto al lavoro. Linee di tendenza*, in *Servizio studi della Corte costituzionale, 2011-2015*, 17, cit. e F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

integrata e decentrata di servizi, nella riforma viene promossa la normazione regionale attraverso la previsione di un sistema unico di accreditamento²⁵ degli operatori pubblici e privati istituito, disciplinato e gestito dalle Regioni²⁶ (da distinguersi dall'autorizzazione, di competenza statale).

Nonostante questi aspetti apparentemente in linea con il trend che caratterizzava la prima fase, le originarie intenzioni della riforma Biagi non hanno avuto pieno riscontro nei decreti attuativi, che rappresentano un *corpus* normativo complesso e ricco contenente anche disposizioni più marcatamente orientate a valorizzare le competenze statali. Proprio per tale ragione, sono emerse le prime frizioni tra Stato e Regioni, rispetto alle quali è stata chiamata in causa la Corte costituzionale. Varie Regioni hanno infatti promosso una serie di ricorsi aventi ad oggetto molteplici norme afferenti ad uno dei decreti attuativi della riforma Biagi, il d.lgs. 276/2003. I ricorsi, poi riuniti, sono stati risolti con due decisioni, una delle quali è la citata sentenza C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50²⁷.

Per comprendere appieno il percorso argomentativo che sottostà a tale pronuncia è tuttavia necessario dar conto preliminarmente di un'altra nota decisione, la sentenza C. cost. 1° ottobre 2003, n. 303, definita da alcuni studiosi come una «riscrittura»²⁸ delle clausole di riparto delle competenze ex artt. 117 e 118 Cost., attraverso il sistema della c.d. «chiamata in sussidiarietà». La sentenza è estremamente nota e non richiede pertanto di indugiare su di essa con dovizia di particolari. Si rammenti soltanto, ai fini del presente lavoro, che con tale pronuncia si è dato vita ad un istituto pretorio ai sensi del quale, secondo un meccanismo dinamico e apparentemente sillogistico, lo Stato viene legittimato – nel rispetto del principio

²⁵ L'art. 2, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 276/2003 definisce l'accreditamento come «il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro tra domanda ed offerta».

²⁶ Cfr. D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6, 2006, 1043. Per un approfondimento sul tema si rimanda, *ex multis*, a S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione di ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro – Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano 2004; P. ALBI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro al bivio del neo-federalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, parte II, 2005, 533.

²⁷ La questione di legittimità sollevata dalle Regioni aveva ad oggetto gli artt. 1 co. 1 e co. 2 lett. a) – f), h), l), m), o), art. 2 co. 1 lett. a) – i), art. 3 co. 1, lett. a) – c), art. 5 co. 1 lett. e), f), art. 7 e art. 8 co. 1, co. 2, lett. a), f), e g) e co. 3 della Legge Biagi. In relazione alle disposizioni impugnate, le Regioni lamentavano una violazione dell'art. 76 Cost. per un improprio utilizzo dello strumento della delega legislativa da parte del Governo, nonché una violazione del riparto di competenze per come delineato dall'art 117 Cost., con specifico riguardo alla competenza concorrente della Regioni in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" e alla competenza esclusiva delle stesse in materia di "istruzione e formazione professionale". Conseguenzialmente, le Regioni lamentavano altresì una violazione della riserva delle funzioni regolamentare ed amministrativa ex art. 118 Cost. nelle materie di loro competenza legislativa ex art. 117 Cost. Un approfondimento della vicenda può rinvenirsi in D. BALDAZZI, *Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca*, cit., 1040 ss.

²⁸ Il termine «riscrittura» viene criticamente utilizzato da parte della dottrina per sottolineare come la citata sentenza della Corte n. 303 del 2003 abbia segnato una svolta profonda nel sistema delle fonti e nell'interpretazione del nuovo Titolo V, dando una interpretazione particolarmente estensiva del parametro costituzionale. Cfr., nella sterminata dottrina, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum Quad. Cost.*, 2003 e P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 807ss.

di leale collaborazione – ad assumere presso di sé funzioni amministrative (e sulla base del principio di legalità le rispettive competenze legislative), qualora vi siano istanze di esercizio unitario che rendano imprescindibile un intervento centrale²⁹. La sentenza n. 303 viene quindi in rilievo in quanto può dirsi apripista nella definizione, sul piano *generale*, dei criteri per la soluzione delle *querelle* in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, dettando un’impostazione che si riflette poi anche sul piano *particolare* delle competenze in materia di lavoro. Ed è proprio in quest’ottica che ritorna la sent. n. 50 del 2005³⁰, la quale accoglie una lettura del riparto delle competenze lavoristiche che, promuovendo l’adozione di intese in ossequio al principio di leale collaborazione, appare del tutto coerente con la citata pronuncia n. 303 grazie al richiamo ad una visione dinamica della sussidiarietà, per mezzo della quale si ha un trascinarsi delle competenze legislative verso lo Stato connesso ad uno spostamento – su base centrale – delle funzioni amministrative³¹. In particolare, la sentenza, respingendo la stragrande maggioranza dei ricorsi delle Regioni, conferma come il mutamento di paradigma promosso dalla riforma costituzionale del 2001 possa essere considerato più apparente che reale³². Il cambiamento impresso nella lettera del nuovo art. 117 Cost., che mirava a valorizzare la legislazione regionale e a rafforzare i livelli di governo locale, si è infatti scontrato – sin dai primi conflitti fra Stato e Regioni – con l’ampio margine di discrezionalità lasciato all’attività interpretativa dei giudici della Corte, spesso attraversata dalla scelta di privilegiare, a discapito dello spirito che animava la riforma, la strada statalista, sebbene valorizzando la cooperazione fra i diversi livelli di governo. Tale tensione strutturale tra la lettera della norma e l’attività ermeneutica dei giudici costituzionali sembra essersi risolta, sul piano concreto, con il prevalere dell’indirizzo di questi ultimi, che ha portato parte della dottrina a ritenere come la Corte abbia svolto una supplenza normativa rispetto al legislatore costituzionale³³.

²⁹ S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 825 ss. Cfr. altresì punto 2.1 del *Considerato in diritto* di C. cost. 1° ottobre 2003, n. 303.

³⁰ La sentenza è stata oggetto di numerosi commenti. Per approfondire, vedasi, *ex multis*, M. FERRARESI, *Lavoro e federalismo – Il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005*, in *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 15, 2005, 1064 ss.; V. TURCO, *Poteri e competenze sulla legge Biagi: priorità allo Stato, le Regioni collaborano*, in *Dir. e giust.*, 12, 2005, 10 ss.; M. DELFINO, *Rapporti di lavoro, finalità formativo e legislazione regionale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2007, 499, Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Riv. it. dir. lav.*, 2, 2005, 502, con nota di P. ALBI, *Le riforme del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo* e in *Riv. giur. lav.*, 2, 2005, 417, con nota di A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*.

³¹ Cfr. V. TURCO, *Poteri e competenze sulla legge Biagi: priorità allo Stato, le Regioni collaborano*, in *DeG – Dir. e giust.*, 12, 2005, 10 ss. e E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 4, 2005, 540.

³² Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell’ultimo decennio: un processo di liberalizzazione?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 4, 2006, 477; M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè, 2005, 40-96.

³³ In tal senso, R. TONIATTI, *L’indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell’ordinamento e la contrazione dell’autonomia speciale*, in *Le Regioni*, 3, 2022, spec. 443. Nella stessa direzione, L. VIOLINI scrive che «la sua giurisprudenza (della Corte costituzionale ndr.) ha non solo formattato ma ha profondamente inciso sulla struttura del nuovo Titolo V trasformando un modello che sulla carta proponeva gli schemi di un federalismo duale nella direzione del federalismo

Sulla scia della sent. n. 50, ma ampliando il campo d'osservazione, non può che rilevarsi come l'attività dei giudici della Corte in ambito lavoristico sia stata (e sia tutt'ora) voluminosa, toccando aspetti anche molto diversi tra loro, che possono provare ad essere sussunti, a titolo esemplificativo, nella ripartizione delle competenze che concernono l'istruzione e la formazione professionale (e più specificatamente i tirocini³⁴), i centri d'impiego, l'individuazione delle figure professionali oppure, ancora, il rapporto di lavoro in genere. A tal proposito, vale la pena richiamare in estrema sintesi alcune direttrici lungo le quali la giurisprudenza costituzionale si è attestata nel corso degli anni, che hanno "riempito" di contenuto le disposizioni del nuovo art. 117 Cost e che riescono a chiarire, perlomeno astrattamente, il perimetro entro il quale le Regioni si muovono nella regolamentazione del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la tutela della sicurezza del lavoro, i giudici costituzionali hanno contribuito a sciogliere i nodi interpretativi posti da questa dizione innovativa³⁵, giungendo a sostenere come essa racchiuda «la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento»³⁶. Diversamente, si è ritenuto che nell'ambito dell'ordinamento civile confluissero la c.d. certificazione dei rapporti di lavoro, i meccanismi conciliativi in sede amministrativa e processuale, nonché la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro. La formazione professionale necessita, invece, di una distinzione legata alle concrete modalità organizzative: laddove ci si muova nell'ambito della formazione interna – ovverosia

cooperativo» (cit. L. VIOLINI, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 257).

³⁴ Per approfondire l'aspetto dell'istruzione e formazione professionale, si rimanda *ex multis* a A. CARDONE, *Il riparto di competenze legislative in materia di formazione professionale: alcune questioni aperte alla luce della sentenza n. 287 del 2012*, in *Giornale di diritti al lavoro e di relazioni industriali* n. 139, 3, 2013, 429 ss.; A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *Federalismi.it*, 2009, 14. Queste materie sono definite "confinanti" con quelle lavoristiche in L. TRIA, *Principi e diritti fondamentali - La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela del diritto al lavoro. Linee di tendenza*, in *Servizio studi della Corte costituzionale*, 2011-2015, 17 disponibile al sito: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_287.pdf.

³⁵ Si parla di innovatività in quanto l'espressione non aveva precedenti nel lessico della legislazione italiana, ragion per cui si è resa necessaria un'intensa attività giurisprudenziale e dottrinale per superare le difficoltà interpretative che ne derivavano. A tal proposito, Varesi afferma che la giurisprudenza costituzionale avrebbe avallato le conclusioni a cui era pervenuta parte della dottrina, secondo la quale il ricorso all'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" esprimeva «la volontà di attribuire alle Regioni potestà legislativa nell'area oggetto di mero trasferimento di funzioni amministrative ad opera del d.lgs. n. 469/1997 ed in specie con riferimento a quelle attività che più direttamente possono essere ricondotte ai servizi per l'impiego». Con riferimento a tali funzioni, sempre l'A. richiama: il collocamento, i servizi di informazione, l'orientamento, la promozione dell'incontro e l'intermediazione tra domanda ed offerta, il supporto alla ricollocazione professionale; le iniziative volte ad incrementare l'occupazione, comprese quelle specificamente dirette a soggetti in condizione di svantaggio (compresi gli incentivi economici per favorirne l'assunzione o i contributi per agevolare l'avvio da parte loro di nuove attività d'impresa). A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *Variations su Temi di Diritto del Lavoro*, 4, 2022, spec. 614-5.

³⁶ Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50. Nonostante la lettera della norma, vari aspetti rientranti nella tutela e sicurezza del lavoro sono stati mantenuti nell'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tra questi, la disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro, quella dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e i connessi profili processuali, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117 co. 2 lett. l, m, e Cost.). Cfr. P. PASTUCCI, *Brevi note sulle competenze delle Regioni in tema di disciplina della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *I Working Papers di Olympus*, 13, 2012, 1ss.

della formazione fornita dai datori di lavoro in ambito aziendale ai propri dipendenti – è lo Stato il soggetto deputato ad individuare la relativa normativa³⁷, mentre nel caso in cui venga impartita negli istituti scolastici, in strutture proprie delle singole Regioni oppure in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi, saranno le Regioni ad avere intervenire sfruttando la propria competenza legislativa³⁸.

La tendenza centralista, anticipata e spinta dall'attività esegetica della Corte costituzionale, ha trovato in parte conferma anche sul piano legislativo e, nello specifico, nel d.lgs. n. 150/2015.

Nella prospettiva di superare la fase conflittuale che aveva caratterizzato il primo periodo di regionalizzazione, il d.lgs. n. 150 apre ad una nuova fase di natura cooperativa, la cui *ratio* era quella di creare un «sistema nazionale nonostante un quadro istituzionale bicefalo³⁹» attraverso la garanzia della fruizione dei servizi essenziali per l'impiego su tutto il territorio nazionale⁴⁰, nonché l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative⁴¹, senza che, tuttavia, questo si traducesse nel (ormai superato) monopolio dello Stato né, tantomeno, nella perdita di un ruolo attivo delle Regioni. Queste ultime, infatti, hanno visto integrare allo schema formale della competenza concorrente costituzionalmente loro attribuita, un meccanismo attivo e cooperativo di sussidiarietà, attraverso lo strumento della convenzione istituzionale, in ambiti quali la determinazione dell'indirizzo politico in materia di politiche del lavoro e il coordinamento delle risorse finanziarie e dei meccanismi di gestione amministrativa. In altri termini, le istituzioni regionali assumevano un ruolo articolato su due livelli: quello classico territoriale con facoltà di iniziativa, a cui si affiancava un nuovo ruolo di concertazione con lo Stato da riferire alla programmazione unitaria delle politiche attive⁴².

L'elevazione dell'erogazione dei servizi per l'impiego al rango di livelli essenziali delle prestazioni (per brevità, lep), avvenuta con l'art. 28 del d.lgs. 150 e successivamente con il d.m. 4 del 2018⁴³, rappresenta un passaggio che porta con sé implicazioni di varia natura, che hanno interessato anche le più recenti riforme, quale il già citato PNRR, anch'esso orientato – con il Piano Nuove Competenze – alla fissazione di standard unitari per la formazione professionale. Tra le riflessioni che ne conseguono, e che in questa

³⁷ In quanto rientrante nell'ordinamento civile. Cfr. C. cost. 6 febbraio 2007, n. 24.

³⁸ Cfr. C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, C. cost. 19 dicembre 2006, n. 425, C. cost. 2 febbraio 2007, n. 21.

³⁹ Cfr. A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, cit., spec. 617.

⁴⁰ Sul punto, G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. relaz. ind.*, 2, 2009, 333 e ss.

⁴¹ Cfr. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II - Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 32/2014.

⁴² Cfr. S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2016, 63; S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 2017, 477 e A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *LD*, 2016, 245.

⁴³ Il d.m. 11 gennaio 2018, n. 4 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, previsto sulla base dell'art. 2 del d.lgs. 150/2015 e pubblicato a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha approvato le linee di indirizzo triennali in materia di politiche attive del lavoro, definendo all'allegato B del decreto i lep dei servizi per il lavoro.

sede ci si limita ad accennare, spicca preliminarmente quella che concerne la definizione e l'aggiornamento di quali servizi siano da considerare essenziali e, parallelamente, la scelta dello strumento più adeguato a svolgere tale operazione. Se la definizione dei Lep deve infatti avvenire centralmente, in quanto rientra nella competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117 co. 2 lett. m) Cost.*, la trasversalità che li caratterizza comporta inevitabilmente un restringimento degli spazi di manovra dei legislatori regionali⁴⁴, ai quali, come sopra visto, spetta la competenza concorrente in materia di politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego. Tale potenziale sovrapposizione tra gli interventi del legislatore statale (per le disposizioni comuni) e del legislatore regionale (per la normativa di dettaglio) ha originato un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, nel quale si è ancora una volta inserita la Corte costituzionale che, anche in questo frangente, si è resa protagonista sia intervenendo sul versante contenutistico dei Lep⁴⁵, sia delimitando la competenza dell'uno e dell'altro⁴⁶.

3. Le più recenti politiche a livello nazionale

La trasformazione economica e del mercato del lavoro, unita alla crisi occupazionale post-pandemica, hanno sicuramente rappresentato motori primari per la messa in campo di una serie di interventi decisivi da parte del legislatore nazionale, i quali concorrono alla realizzazione di importanti documenti programmatici internazionali, come il *Goal 8* dell'Agenda 2030⁴⁷, il quale conferma la centralità del lavoro, collocandolo entro quel nucleo essenziale di politiche volte a predisporre le fondamenta di una crescita economica sostenibile e duratura. D'altro canto, il legislatore si propone di trasformare le iniziali politiche di *damage control* in politiche attive, con il fine ultimo di alimentare una crescita economica strutturale, tale da garantire una piena e buona occupazione, a fronte della ingente perdita di posti di lavoro verificatasi al venir meno del c.d. «blocco» dei licenziamenti temporaneamente previsto nel Decreto Cura Italia⁴⁸. In

⁴⁴ Cfr. A. SIMONATI, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo «temperato»*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 297.

⁴⁵ Una prima definizione dei lep si può ritrovare in una pronuncia della Corte costituzionale che interessa l'ambito sanitario, ove i giudici chiariscono «che non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282, Considerato in diritto 3).

⁴⁶ Negli anni si sono registrati diversi orientamenti dei giudici costituzionali in materia di lep che mostrano oscillazioni verso un'interpretazione restrittiva della nozione di “prestazione”, per poi assistere ad un cambio di rotta con tendenza ad estendere l'ambito oggettivo della disciplina. Offrono una ricostruzione esaustiva della giurisprudenza della Corte costituzionale, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2012 e, più recentemente, D. MONE, *La promozione dell'autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell'uguaglianza e dell'unità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2020, 178-9.

⁴⁷ Il *Goal 8* dell'Agenda 2030 mira alla promozione di una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile e al raggiungimento della piena occupazione e di un lavoro dignitoso per tutti.

⁴⁸ All'insorgere della pandemia, il legislatore è intervenuto con il d.l. 18/2020, anche detto Decreto Cura Italia, che, all'art. 46, introduceva il divieto temporaneo di licenziamento (individuale e collettivo) per ragioni economiche, unito

aggiunta a quanto detto, l'obiettivo strategico del Governo è stato inoltre quello di creare un sistema di politiche attive che si affiancasse – completandole – alle politiche passive recentemente implementate (prima fra tutte, il reddito di cittadinanza), andando a colmare un deficit strutturale che ha caratterizzato le precedenti riforme del mercato del lavoro. Ci si riferisce, in particolare, alle carenze in materia di attivazione, e quindi di esigibilità, di servizi a beneficio dei soggetti destinatari di sussidi, a causa della irrisorietà di risorse destinata al finanziamento dei programmi di inserimento lavorativo o di formazione⁴⁹. A tal proposito, lo strumento principe adottato dal governo è rappresentato dal citato Piano Nazionale Nuove Competenze (di seguito, per brevità, PNC), promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con Anpal e d'intesa con le Regioni, pubblicato nella Gazzetta n. 307 del 28 dicembre 2021⁵⁰, la cui principale aspirazione è definire livelli essenziali unitari per il settore della formazione professionale, tratteggiando questi ultimi anche sulla base delle nuove competenze *green* e *digital* richieste dal mercato del lavoro. Questo avviene attraverso tre programmi indicati nel Piano: il Programma Gol, il Fondo Nuove Competenze e il Sistema duale, che sono rivolti, rispettivamente, a disoccupati, giovani ed occupati. Parallelamente alla necessità di fornire uno standard minimo di contenuto, il PNC si propone altresì di garantire sia uno standard di accessibilità, prefigurandosi il raggiungimento di una maggiore prossimità dei servizi attraverso la diffusione capillare sul territorio dei centri per l'impiego, sia la personalizzazione degli interventi, i quali devono differenziarsi ed essere proporzionati a seconda dell'età, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete chances occupazionali, oltre che delle competenze e del mercato del lavoro di riferimento del lavoratore. Tra i tre citati programmi guida, il Programma Gol «Garanzia di occupabilità dei lavoratori⁵¹» risulta essere il perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche attive e si rivolge ai disoccupati con lo scopo di favorirne l'inserimento occupazionale, mediante l'integrazione delle politiche attive del lavoro con la formazione. Per quel che concerne i contenuti, coerentemente con le linee guida dettate dal PNC, il

all'erogazione di misure di sostegno del reddito volte a contenere gli effetti negativi della pandemia sui livelli occupazionali e salariali (cfr. G. BUSCEMA, F. ALVARO, *Blocco dei licenziamenti e fattispecie di incerta definizione*, in *Diritto & Pratica del lavoro*, 22, 2021, 1382 ss., P. RAUSEI, *Alcune considerazioni su politiche attive, salario minimo, green pass*, in *BollettinoAdapt.it*, 35, 2021 e V. FERRANTE, *Blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali. Va bene, ma serve una exit-strategy*, in *IPSOA Quotidiano*, 4 dicembre 2021 consultabile al sito <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2021/12/04/blocco-licenziamenti-ammortizzatori-sociali-bene-serve-exit-strategy>).

⁴⁹ G. CAVALCA, *Le politiche del lavoro nel Pnrr: urgenza, ambizioni e rischi*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2022, 296.

⁵⁰ Il Piano Nuove Competenze, che costituisce l'Allegato A del DM 14 dicembre 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è consultabile al sito <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/28/21A07649/sg>.

⁵¹ Il Programma Gol viene introdotto dalla Legge di bilancio n. 178/2020 all'art. 1 co. 324, nell'ambito del nuovo «Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU». Ne è seguito il Decreto interministeriale di adozione del Programma, emanato il 5 novembre 2021, previa approvazione ottenuta in Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla citata Legge di bilancio n. 178. Rappresenta uno dei tre Programmi Guida del PNC ed è consultabile al sito <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1365559/Programma+Gol+testo.pdf/055577fd-9385-73a7-9ee0-a666e0dcccff?t=1670406730860>.

Programma Gol definisce specifici livelli essenziali delle prestazioni che si pongono come sottoinsieme del più ampio quadro vigente⁵², articolandosi in cinque percorsi di sviluppo – di cui la formazione incarna un elemento trasversale – che sono orientati al reinserimento lavorativo, all’aggiornamento (*upskilling*) e alla riqualificazione (*reskilling*) del lavoratore per acquistare nuove competenze; alla valorizzazione dell’inclusione nel lavoro; e, infine, alla ricollocazione collettiva come *exit strategy* per le crisi d’impresa. Tali percorsi vengono applicati singolarmente o congiuntamente a diversi gruppi di lavoratori, differenziandosi a seconda della loro vicinanza o meno al mercato, unita alla tipologia di competenze possedute, se spendibili o da riqualificare.

Il secondo programma guida, denominato Fondo Nuove Competenze (FNC), viene introdotto dall’art. 88 del c.d. Decreto Rilancio⁵³ ed istituito presso l’Anpal. Si caratterizza per essere alimentato prevalentemente da fondi europei destinati alla riqualificazione del lavoratore che operano in una duplice direzione: da una parte, il finanziamento ai datori di lavoro (del settore privato) del costo delle ore di formazione svolte dai lavoratori per mutate esigenze organizzative e produttive sulla base di accordi di rimodulazione dell’orario di lavoro⁵⁴; dall’altra, la ricollocazione dei lavoratori, attraverso la possibilità di acquisire nuove competenze e strumenti che consentano al beneficiario della misura di adattarsi alle nuove condizioni del mercato.

Lo strumento in questione presenta una natura ibrida, combinando diverse tipologie di intervento: da una parte quello pubblico, che, in un’ottica preventiva, mira a qualificare l’offerta di lavoro in costanza del rapporto lavorativo per mezzo dell’attestazione delle competenze maturate dai lavoratori⁵⁵; dall’altra, quello delle autonomie collettive per la stipula degli accordi, che quantificano il monte ore da destinare alla formazione del lavoratore, con contestuale riduzione dell’orario di lavoro, così creando un canale di comunicazione tra contrattazione collettiva e sistema pubblico di certificazione delle competenze⁵⁶. Anche in questo caso, il legislatore ha previsto l’adozione di un decreto interministeriale, intervenuto il 9 ottobre 2020, finalizzato ad individuare i criteri e le modalità di applicazione della misura.

⁵² Il quadro preesistente al Programma Gol circa i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro è rappresentato dall’art. 18 del d.lgs. 150/2015 e, successivamente, dal D.M. 4/2018.

⁵³ D.l. 34/2020 poi convertito nella L. 77/2020.

⁵⁴ Gli accordi sono sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle rappresentanze sindacali operative in azienda, ovvero dalle associazioni dei datori e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale. Cfr. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *Fondo Nuove Competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilevi critici*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2020, 1191.

⁵⁵ L’art. 5 d.l. 9 ottobre 2020 prevede che, per accedere al finanziamento, i progetti formativi allegati agli accordi indichino modalità di individuazione, validazione e attestazione delle competenze conformi a quanto stabilito dal d.l. 13/2013.

⁵⁶ L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l’opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, 4, 997. Si vedano sul punto altresì per approfondire: M. Talarico, *Autonomia collettiva e formazione professionale: le prospettive del Fondo Nuove Competenze*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro: una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, in *ADAPT University Press*, 2021, 336 ss.

Ultimo programma è, infine, il c.d. Sistema duale, il quale risale ad una sperimentazione del 2015⁵⁷ e dà forma al primo grande intervento di investimento nazionale per lo sviluppo dell'apprendistato di primo livello, che si propone di coniugare il sistema della formazione scolastica con il mercato del lavoro, agendo sul potenziamento delle misure di alternanza e, segnatamente, del contratto di apprendistato duale⁵⁸. Il programma mira a favorire il passaggio dallo studio al lavoro dei giovani in età compresa tra i 15 e i 25 anni attraverso, ora l'alternanza simulata o rafforzata, ora l'apprendistato duale e la formazione dei tutor aziendali/maestri di mestiere. L'alternanza simulata si sviluppa con percorsi di apprendimento presso l'istituzione formativa in assetto esperienziale simulato o nell'ambito di visite in contesti produttivi aziendali; la rafforzata in assetto esperienziale, diversamente, si svolge presso una organizzazione no profit interna o esterna all'istituzione formativa, dove gli allievi vengono coinvolti direttamente nell'erogazione di servizi o nella produzione di beni. Per quanto concerne invece l'apprendistato duale, questo nasce per conseguire, attraverso appositi percorsi educativi, il diploma di istruzione secondaria e di secondo grado, mentre il sistema di formazione dei tutor e dei maestri si sostanzia in percorsi di formazione di figure interne all'impresa o di rete.

Considerata la sua preesistenza rispetto all'adozione del PNRR, quest'ultimo si limita ad accrescere le risorse a disposizione delle Regioni e delle istituzioni competenti al fine di garantirne un rafforzamento, senza intervenire sul suo impianto normativo ed istituzionale. In particolare, le risorse saranno erogate dalle Regioni sulla base del numero degli iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione professionale rilevato dall'Inapp⁵⁹.

4. La ripartizione delle competenze nel PNC

Nel sistema di ripartizione delle competenze delineato dal PNC è possibile intravedere fattori di continuità rispetto alla tendenza cooperativa a cui si faceva poc'anzi riferimento⁶⁰.

Innanzitutto, il superamento della fase di forte decentramento e regionalismo trova conferma nella *ratio* del PNC, il quale aspira a raggiungere livelli essenziali unitari della formazione professionale, promuovendo standard uniformi in tutto il territorio nazionale per evitare disparità di trattamento, pur

⁵⁷ Il sistema duale viene avviato con la riforma della disciplina del contratto di apprendistato con il d.lgs. n. 81/2015 e il successivo decreto interministeriale del 12 ottobre 2015, a differenza di altre esperienze europee, si caratterizza come una modalità tipica non esclusiva della filiera professionalizzante in quanto l'alternanza e l'apprendistato duale sono realizzabili nell'ambito dei percorsi di studio di ogni ordine e grado (Piano Nazionale Competenze, nota 6, p. 25).

⁵⁸ Per approfondire l'apprendistato duale, cfr. A. BATTAGLIA, M. COLOMBO, *Apprendistato duale: quale termine apporre al contratto di assunzione?*, in *Boll. ADAPT*, 5, 2019; P. BERTULETTI, *Apprendistato per il diploma d'istruzione. Il programma sperimentale di ENEL*, in *Nuova Secondaria*, 8, 2018.

⁵⁹ Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Il sistema duale e l'apprendistato*, in *Nuova Professionalità*, 2021, II/5, 61; D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in *Lavoro nella Giur.*, 12, 2015, 1157; P. VACCHINA, *Opportunità per occupazione e formazione*, in *Nuova Professionalità*, II/5, 2021, 63.

⁶⁰ *Supra* § 2

tuttavia incoraggiando la prossimità dei servizi. Complessivamente, ne deriva un approccio integrato e di collaborazione tra Stato e Regioni, avvalorato dalla previsione secondo la quale, per tutti i programmi guida del PNC, viene prevista l'attivazione di linee di finanziamento e di complementarità per appositi progetti su scala ridotta, da adottare d'intesa con Regioni aderenti e con la possibilità, in caso di valutazione positiva dei progetti sperimentali, di estendere la scala dell'intervento modificando le *polices* nazionali.

Lo stesso Piano esplicita poi la necessità di una struttura di *governance* multi-attore e multilivello da attuare su scala regionale attraverso l'affidamento di compiti di programmazione e organizzazione, sulla base delle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali. Ciò nonostante, si richiede che gli strumenti regionali utilizzati siano standardizzati ed interoperabili secondo quanto condiviso centralmente per il monitoraggio e l'alimentazione del fascicolo elettronico personale, in modo da garantire quell'unitarietà negli standard dei servizi offerti che si pone come *fil rouge* dell'intero PNC.

In tema di ripartizione delle competenze, la sinergia Stato-Regioni trova ulteriore conferma nel Programma Gol, ed in particolare nei *Milestone 2* e *Target 3*. Il primo impone di adottare entro il 2022 Piani regionali per la sua piena attuazione, previa valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte dell'Anpal⁶¹, mentre il secondo richiede che almeno l'80% dei centri per il pubblico impiego in ogni Regione rispetti gli standard definiti quali livelli essenziali del Programma entro il 2025. Sul punto, interessante è il Rapporto CNEL del 2022 ove, da una prima analisi dei Piani attuativi regionali adottati, si individua una tendenza a «consolidare i tratti di una politica “nazionale”» con possibilità di inserire delle differenziazioni regionali⁶², ma con prevalenza della volontà di «consolidare una cornice comune entro cui le Regioni hanno dovuto incastonare le loro proposte»⁶³.

Infine, tra le possibili declinazioni della *governance* promossa dal PNC viene in rilievo, sempre nell'ambito del Programma Gol, la promozione della sperimentazione di “Patti Territoriali” in attuazione degli indirizzi dell'Agenda Europea delle Competenze. Questi nascono nella forma di accordi quadro tra il Ministero e le Regioni⁶⁴ per accrescere le opportunità occupazionali e soddisfare i fabbisogni di

⁶¹ Anpal è peraltro intervenuto in materia con due provvedimenti-guida: la Delibera n. 5 del 9 maggio 2022 del Commissario straordinario che ridisegna il quadro operativo dei servizi di politica attiva del lavoro e la Circolare n. 1 del 5 agosto 2022 che si occupa di coordinamento per la definizione di un impianto operativo comune in tutte le Regioni.

⁶² Per questo punto, emblematico è il caso di Regione Lombardia con riguardo al sistema della Dote Lavoro. Per approfondire F. GIUBILEO, A. PARMA, *Esperienze di welfare occupazionale in Lombardia. Una prima valutazione sui rendimenti della Dote Lavoro*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2013, 37-38 e L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2011, 43-58.

⁶³ XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022 – CNEL, p. 71ss. Disponibile in http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2022/novita/2022_12/3_CNEL_Rapporto-mercato-del-lavoro-2022.pdf

⁶⁴ Sulla base del decreto di attuazione del Programma Gol, i Patti verranno poi declinati operativamente dalle Regioni mediante Piani operativi territoriali condivisi con il Ministero e l'Anpal, i quali dovranno contenere i seguenti elementi:

- l'analisi della domanda di lavoro e dello *skill gap* nei settori e territori oggetto del Piano;

competenze delle imprese. In questo modo, si dovrebbe ottimizzare il rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria in specifici settori e filiere produttive scelte dalle Regioni, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri *stakeholders* interessati.

5. Il cambio di rotta delle politiche attive?

Alla luce di quanto finora esaminato, resta – quantomeno in questa prima fase – difficile intravedere tratti fortemente innovativi nel sistema delle politiche attive. L'impressione che si trae è infatti quella della permanenza di vari elementi di continuità con i precedenti interventi del legislatore, ed in particolare con il d.lgs. 150/2015, che inducono a considerare come si sia di fronte ad un sistema di riforme che complessivamente non si discosta dal trend delle politiche precedentemente implementate, caratterizzate dall'importanza della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁶⁵, dalla promessa di una cooperazione tra soggetti pubblici e privati tramite il sistema degli enti accreditati e, infine, da una predominanza nella fase “operativa” (vedremo fino a che punto *infra*) delle Regioni e degli enti locali.

La stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel documento “Proposta di Linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro” del 16 marzo 2022, evidenzia il filo rosso con il d.lgs. 150/2015, citandolo espressamente sia per quel che concerne i rapporti tra soggetti accreditati e amministrazioni regionali, sia per il ruolo di coordinamento rivestito da Anpal nelle politiche del lavoro, sia pure – e specialmente – con riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ferma questa indiscutibile continuità, può però cogliersi una nuova spinta legata all'urgenza di definire gli standard di servizio di ogni singolo lep per poter implementare le nuove misure nazionali di politica attiva del lavoro, nonché «garantire la tenuta del Titolo V della Costituzione e il diritto dell'esigibilità uniforme della prestazione su tutto il territorio nazionale», costruendo così le basi affinché «tutti i sistemi regionali convergano all'interno di un quadro comune di standard operativi»⁶⁶.

-
- l'analisi della reale offerta formativa disponibile rispetto al fabbisogno rilevato e la conseguente definizione dell'offerta formativa mancante; il rafforzamento del coordinamento della rete dei servizi per il lavoro;
 - il coinvolgimento del sistema delle imprese per lo sviluppo delle capacità di individuare ed esprimere i propri fabbisogni di competenze a breve, medio e lungo termine.

⁶⁵ Il d.m. 5 novembre 2021 di Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) definisce i livelli essenziali di Gol come «uno specifico sottoinsieme nell'ambito del più ampio quadro vigente» p. 49, 50. Sulle difficoltà procedurali nella determinazione dei lep che emergono dall'ultima legge di bilancio, ed in particolare, sul rapporto di questi ultimi con il grande tema dell'autonomia differenziata, si consiglia il recente contributo di G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1, 2023.

⁶⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province “Proposta di Linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro”, 16 marzo 2022, p. 9.

Ciò non toglie che vi sono in ogni caso degli elementi di sfondo – le priorità trasversali *green* e *digital* – che rappresentano una vera e propria novità rispetto al quadro previgente ma che, nonostante assumano nel Piano un ruolo primario, in ordine alle riforme in materia di politiche attive si collocano invece quali elementi accessori, di natura programmatica, la cui pregnanza si potrà cogliere in relazione alla formazione solo quando ci si appresterà alla modifica e/o integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni (ad oggi solo dichiarata⁶⁷), oltre che in relazione al rafforzamento delle infrastrutture *digitali* dei centri per l'impiego. Questo secondo elemento rappresenta un ulteriore fattore di discontinuità rispetto al passato, che vede al centro il potenziamento dell'organico e delle strutture dei centri per l'impiego al fine di rendere i servizi *efficaci ed esigibili*⁶⁸, anche attraverso la già citata digitalizzazione degli stessi.

Nonostante quanto appena detto, i tempi non sono ancora maturi per arrivare a conclusioni che possano dare contezza della portata complessiva di questa riforma, essendo quest'ultima in un periodo di stasi ove la fase di programmazione è ancora in gioco e quella di attuazione ai suoi albori. Basti pensare che i Piani attuativi del Programma Gol dovevano (e sono stati) essere adottati dalle Regioni entro la fine del 2022. Inoltre, alcuni di essi si caratterizzano per una fase iniziale di carattere meramente transitorio, necessaria anche per effettuare un primo coordinamento con le politiche regionali già in atto; si pensi, ad esempio, al piano di Regione Lombardia, il cui regime transitorio – benché formalmente dovrebbe essere terminato – è *de facto* tutt'oggi in corso. È in ogni caso utile dar conto che, dalle prime risultanze del sistema di monitoraggio di Anpal, in particolare dalla Nota del 20 gennaio 2023⁶⁹, il numero dei beneficiari presi in carica nell'ambito del Programma Gol è stato pari al doppio rispetto a quanto previsto dal target PNRR 2022. Nonostante questo, come anticipato, una riflessione più approfondita non potrà che essere rimandata ad uno stadio più avanzato, in presenza di output solidi in termini di inserimenti occupazionali raggiunti, gli unici in grado di misurare l'impatto effettivo della riforma.

⁶⁷ Finora si registra l'istituzione con Legge di bilancio 2023 di una Cabina di regia per la determinazione dei lep presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui è seguita l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico con dpcm 23 marzo 2023. Tra le materie di definizione dei lep è espressamente ricompresa quella di tutela e sicurezza del lavoro.

⁶⁸ Cfr. P. A. VARESI - *Le politiche attive alla sfida delle grandi transizioni - Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2022, 75 ss. e G. CAVALCA, *Le politiche del lavoro nel Pnrr: urgenza, ambizioni e rischi*, cit., 305.

⁶⁹ La Nota di Monitoraggio Gol n. 1/2023 di Anpal è stata pubblicata il 15 febbraio 2023 e dà conto sia delle prese in carico dei beneficiari, distinguendo anche tra i quattro percorsi di inserimento, sia dei primi inserimenti occupazionali. Disponibile al seguente sito https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586516/comstampa_GOL_20gen2023.pdf/42d8f2d4-c78d-3030-052d-58fc78a835c2?t=1674206762179. In questo senso Anpal dà conto anche delle iniziative regionali, che seppur ancora in fase di assestamento, si stanno pian piano muovendo. Tra queste, l'approvazione del Manuale per la definizione e l'inserimento delle attività nel Catalogo delle offerte di politica attiva del lavoro (OPAL) per il percorso 4 di Regione Veneto (cfr. DGR del 24 novembre 2022), rivolto ai soggetti attuatori ed erogatori; l'approvazione delle Linee guida di prima attuazione da parte di Regione Liguria (cfr. DGR del 21 febbraio 2023), ed ancora, più recentemente, l'avvio della seconda fase del Programma Gol nella Regione Abruzzo in data 2 marzo 2023 (attraverso la convocazione dei lavoratori disoccupati profilati per l'avvio delle attività formative).

6. Uno sguardo d'insieme. Il modello regionale

Le dinamiche che interessano i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del PNRR, sinora esaminate con una lente d'ingrandimento verso il mondo del lavoro, possono ritrovarsi - ampliando lo spettro d'indagine - anche (e soprattutto) nel Piano considerato nel suo insieme, registrandosi almeno *prima facie* una sostanziale coerenza tra la dimensione particolare - declinata nella Missione 5, Componente 1 - e quella generale.

A riprova di ciò, si è assistito ad un tentativo di coinvolgimento formale degli enti territoriali, esaltandone il ruolo soprattutto a livello europeo⁷⁰, sia in forza del Regolamento 2021/241, il quale ritiene che debbano essere adeguatamente consultati e coinvolti conformemente al quadro giuridico nazionale⁷¹, sia nel Parere reso dal Comitato europeo delle Regioni, ove si suggeriva di consultare gli enti locali e regionali già nella fase di formulazione dei Piani di resilienza, in particolare invitando gli Stati membri a definire il loro ruolo «tenendo conto delle relazioni costituzionali e della ripartizione delle competenze all'interno degli Stati membri, soprattutto alla luce del fatto che in alcuni di essi l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza è di competenza degli enti territoriali»⁷².

Eppure, resta da chiedersi quanto vi sia di sostanziale in questo coinvolgimento. Nonostante i vari riferimenti alla collaborazione e consultazione delle Regioni, è nella stessa *governance* del Piano che, dal lato opposto, si anticipa sin da subito che le disposizioni contenute nel d.l. n. 77 del 2021 sono adottate in forza della competenza legislativa esclusiva, sia in materia di rapporti fra Stato-Ue *ex art. 117, co. 2, lett. a) Cost.* (in quanto attuative del Reg. Ue 2021/2041), sia *ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost.* con riferimento alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Come facilmente desumibile da questa premessa, i canali di confronto e di coordinamento politico rappresentati dal c.d. sistema delle conferenze⁷³ sono stati

⁷⁰ L'importanza degli enti territoriali nella predisposizione del Piano - ed il loro contestuale mancato coinvolgimento - si ricava anche dalla ricerca del Comitato europeo delle regioni, compendiata nel report *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans* del 2021, nella quale vengono esaminati 8 PNRR, tra cui il nostro. Cfr. European Committee of the Regions, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, 2021, 104. Amplia il campo d'osservazione, rilevando anche il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di attuazione e monitoraggio il Parere più recente redatto dallo stesso Comitato. Cfr. Parere del Comitato europeo delle regioni sulla relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (2023/C 157/03), 3 maggio 2023.

⁷¹ Cfr. Considerando n. 34 del Regolamento Ue 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza.

⁷² Si fa riferimento al Parere del Comitato europeo delle regioni ECON-VII/018 della 147^o sessione plenaria del 1-2 dicembre 2021, disponibile al <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-3682-2021> a tale Parere è seguito, in senso confermo, il già citato Parere del Comitato europeo delle regioni sulla relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, (2023/C 157/03) del 3 maggio 2023.

⁷³ Per "sistema delle conferenze" s'intendono la Conferenza delle Regioni, la Conferenza Unificata e la Conferenze Stato-Regioni. Le quali hanno ruoli, componenti e un peso istituzionale diverso l'una dall'altra ma sono d'altro canto accumulate dalla volontà di creare di un dialogo tra i diversi enti territoriali.

scarsamente sfruttati nella fase di redazione del Piano⁷⁴, di fatto concentrando a livello centrale gran parte dei processi di *policy-making*.

Con riguardo invece alla fase successiva, quella di distribuzione delle risorse e di realizzazione del Piano⁷⁵, sembra parimenti emergere un contrasto tra l'annunciata necessità di una *governance* multilivello – che si accompagna a sua volta con dei principi di costituzionale importanza, quali quello di decentramento e sussidiarietà nell'attribuzione di competenze concorrenti – e l'effettivo primo bilancio di attuazione del PNRR. Come osservato da Cecchetti, la mancanza di una procedimentalizzazione che indichi criteri abbastanza precisi attraverso cui individuare con certezza un soggetto istituzionale quale attuatore⁷⁶ ha portato alla creazione di una prima serie di modelli che vedono le autonomie regionali in ruoli e gradi di coinvolgimento molto diversi⁷⁷. Tali modelli sembrano, allo stato attuale, ricalcare «le dinamiche dell'esperienza e delle prassi istituzionali», anche se potrà sicuramente contribuire alla loro prossima evoluzione altresì «la credibilità che gli enti dell'autonomia sapranno conquistarsi “sul campo” ... in relazione al concreto perseguimento dei risultati attesi»⁷⁸.

Due sono i profili di interesse che emergono da queste considerazioni. Il primo, che rappresenta un fattore di novità del “tradizionale” rapporto Stato-Regioni, si delinea come uno spostamento della competizione da un piano verticale ad uno orizzontale⁷⁹, in ragione del fatto che l'ormai centralizzato sistema decisionale, che vede la sua massima espansione già dal primo periodo pandemico, ha trovato nel PNRR la sua sintesi. Su questo, gioca un ruolo la c.d. riserva di risorse per il Mezzogiorno⁸⁰, nata per ridurre le asimmetrie territoriali e che si afferma come una questione «unitariamente italiana e unitariamente europea⁸¹», andando così a rafforzare ulteriormente l'impianto centralistico del PNRR. Ma

⁷⁴ Per una ricostruzione accurata dei rapporti Stato-Regioni nella fase di elaborazione del PNRR, ed in particolare dell'utilizzo del c.d. sistema delle conferenze, si consiglia la lettura del contributo S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca dei canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2021, 435-441.

⁷⁵ Circa lo stato di avanzamento del Piano, una panoramica recente è offerta nella relazione della Corte dei Conti. Cfr. Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) redatta ai sensi dell'art. 7 co. 7 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108*, marzo 2023.

⁷⁶ Sul delicato ruolo delle Regioni quali soggetti attuatori, vedasi A. PAJNO, *Il PNRR fra Stato e autonomie. Qualche provvisoria conclusione*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, a cura di N. ANTONETTI e A. PAJNO, Bologna, Il Mulino, 2022, 288; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, cit., 139 ss., in part. 149 e N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit.

⁷⁷ Una dettagliata ricostruzione delle prassi attuative e dei conseguenti modelli che si sono sviluppati si può trovare in M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 2022, 3, 297 ss.

⁷⁸ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 299

⁷⁹ Cfr. S. PROFETI e B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, cit., 453.

⁸⁰ Il PNRR stesso specifica che il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili [...] (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale” (cfr. p. 4). Cfr. L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli a cura di L. BIANCHI e B. CARAVITA, 2021, pp. 19-20.

⁸¹ G. FERRAIUOLO, *Pnrr e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 320.

il punto senz'altro più rilevante, oltre che foriero di intensi dibattiti⁸², è quello dei meccanismi di attribuzione delle risorse incentrato, in larga parte, sul sistema dei bandi competitivi. È proprio su questo binario che si potrebbe incardinare la competizione orizzontale sopra accennata la quale, nel favorire l'iniziativa degli enti più efficienti dal punto di vista delle infrastrutture e del personale, andrebbe a penalizzare quelli che risultano meno concorrenziali⁸³.

In secondo luogo, e da ultimo, appare utile riflettere sulle citate “prassi istituzionali” interrogandosi su quale direzione stia prendendo il modello regionale. In molti sono gli studiosi che alla celebrazione del ventennio della riforma costituzionale del Titolo V si sono posti questa domanda⁸⁴; una domanda che, se ha da sempre accompagnato il dibattito sul regionalismo italiano, ha certamente trovato ulteriori stimoli proprio nel PNRR. Invero, lo spostamento del baricentro decisionale a favore del Governo e a discapito delle Regioni, ma anche a discapito del Parlamento⁸⁵, apre un bivio che presenta delle affinità con le tesi che si sono affermate in relazione alla qualificazione delle fonti che regolano il PNRR⁸⁶, ovvero se questa tendenza possa dirsi intrinsecamente connessa con l'emergenza che ne ha dato il primo impulso (la crisi sanitaria ed economica dovuta alla pandemia), oppure se l'emergenza non possa essere più definita come tale, in quanto la contingenza temporale che dovrebbe in astratto caratterizzarla è venuta meno. A favore della non-emergenza giocano infatti il lungo raggio d'azione del Piano – 2021-2026 – e, secondariamente, il fatto che volendo risalire all'epicentro delle varie crisi, potremmo spingerci sino al lontano 2008 con la crisi economico-finanziaria, che si è poi latentizzata negli anni a seguire e a cui si sono concatenate e susseguite le successive (quella climatica e sanitaria). Si potrebbe, proprio alla luce di questi dati fattuali, ipotizzare quindi di essere di fronte ad una torsione del nostro sistema istituzionale, con una stabilizzazione ed un radicarsi di elementi che, pur se propri della fase emergenziale, sono ad oggi parte di una nuova “normalità”.

Alla luce di quanto appena detto, resta a questo punto da chiedersi se la strada che vogliamo intraprendere – e che sembra approssimarsi – sia quella che vede un cambiamento permanente del ruolo delle Regioni,

⁸² Cfr. *ex multis* G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, in *rivistailmulino.it*, 8 marzo 2022, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 6 ss. C. SARACENO, *Obiettivo riduzione disuguaglianze*, in *rivistailmulino.it*, 7 aprile 2022.

⁸³ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista Aic*, 3, 2022, 311 e ss.

⁸⁴ Si vedano, tra i molti commenti redatti in occasione del ventennale della riforma costituzionale, AA. VV., *Istituzioni del federalismo - A vent'anni dalla riforma del Titolo V: un bilancio sulle autonomie territoriali dopo le stagioni della crisi*, 1, 2021; F. FABRIZZI, A. POGGI e G. M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001* in *Federalismi.it*, 20, 2022; E. CARLONI, *Il Titolo V e lo Stato delle autonomie, vent'anni dopo*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2022; S. GAMBINO, *Parabole evolutive e problematiche attuali del regionalismo, tra riforme attuate, inattuazione (federalismo fiscale, Carta delle autonomie) e alleghiate (regionalismo differenziato) ... a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, Franco Angeli, 2021.

⁸⁵ In questo senso, F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 4, 234 ss.

⁸⁶ *Infra* § 1



con un «federalismo di mera esecuzione» e un'involuzione delle stesse verso una dimensione prevalentemente amministrativa⁸⁷. Così come per le politiche attive, anche in questo caso qualsiasi conclusione sarebbe affrettata e prematura considerato l'arco temporale in cui si sviluppa il Piano; tuttavia, ciò che può in ogni caso essere sin da ora riconosciuto è il fatto che siamo di fronte ad una stagione di trasformazione del rapporto tra Stato e Regioni, ma anche – e più generalmente – della forma di stato e di governo⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., e C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla "prova" del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista Aic*, 2022, 3, 311 e ss.

⁸⁸ Cfr. E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Lettera AIC, maggio 2022.