

Il PNRR nel quadro del rinnovato protagonismo dello Stato nell'economia di Filippo Scuto

1. Le recenti evoluzioni dell'intervento pubblico nell'economia e il ruolo decisivo dell'UE

Negli ultimi anni, il rapporto tra Stato ed economia è cambiato in maniera molto significativa secondo una logica del ritorno all'intervento pubblico che, alla vigilia della pandemia, sembrava difficile ipotizzare in queste dimensioni. Un elemento preliminare altrettanto significativo da tenere in considerazione riguarda il fatto che sia stato l'intervento dell'Unione europea a contribuire in maniera decisiva a questa evoluzione.

Infatti, le solide basi su cui, per decenni, il processo di integrazione europea si è accompagnato a un costante e progressivo arretramento da parte dello Stato nel campo dell'economia sono state messe seriamente in discussione con l'avanzare della crisi sanitaria ed economica legata alla pandemia. Ad oggi, l'intervento pubblico in Europa è tornato prepotentemente in auge e pare poter segnare un significativo cambio di paradigma rispetto all'approccio con cui l'Unione europea ha tradizionalmente interpretato il ruolo dello Stato in economia.

Com'è noto, a partire dall'inizio degli anni Novanta del Secolo scorso il ruolo dello Stato nell'economia italiana subì una significativa trasformazione che comportò un allontanamento dal modello dell'economia "mista" su cui si era basata sino a quel momento l'esperienza repubblicana. Un modello che si proponeva di dare attuazione alle disposizioni costituzionali previste dalla c.d. Costituzione economica [Amato, 1977; Bilancia, 1996; Giannini, 1989; Boggetti, 1995; Luciani, 1983; Bilancia, 2019] e, *in primis*, all'art. 41 Cost., attraverso una particolare commistione di intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'IRI, il suo principale strumento di realizzazione [Cassese, 1959; Guarino, 1970; Galgano, 1982; Armani-Roversi Monaco, 1977].

Del resto, il modello dell'azionariato di Stato e la stessa figura dell'ente pubblico economico avevano iniziato la loro parabola discendente già alla fine degli anni Settanta e ancora di più nel decennio successivo. Progressivamente, infatti, andò ridimensionandosi la funzione propulsiva degli enti pubblici per l'economia italiana e, al tempo stesso, aumentò costantemente il ricorso al debito per finanziarne l'attività nel contesto di una gestione tutt'altro che trasparente delle risorse pubbliche impiegate a tale scopo. All'inizio degli anni Novanta, pertanto, l'azionariato di Stato e, più in generale, l'idea stessa di un ampio intervento pubblico nell'economia passarono dall'essere considerati come i fattori decisivi per il miracolo italiano a simbolo di inefficienza e mal funzionamento del sistema di economia sociale di mercato.

In questo percorso un ruolo di primo piano venne svolto indubbiamente anche dall'Unione europea. Innanzitutto, gli influssi provenienti da Bruxelles nel quadro di un'economia di mercato orientata ai principi della tutela della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato mal si conciliavano con il modello italiano basato su un massiccio intervento pubblico nell'economia e su un sistema di impresa in parte caratterizzato da una commistione tra pubblico e privato. Inoltre, la situazione dei conti pubblici italiani e l'aumento sempre più evidente dell'indebitamento pubblico richiedevano un cambio di rotta poiché non erano conciliabili con la nascente politica economica e monetaria europea che imponeva come prima condizione agli Stati membri il mantenimento di finanze pubbliche in equilibrio e che andava nella direzione di un progressivo coordinamento delle politiche economiche nazionali.

In questo contesto, già la crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008 e protrattasi per più di un decennio aveva posto le basi per un ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia. Tuttavia, in quella circostanza prevalsero le note politiche di *austerity* che, invece di orientare la risposta europea alla crisi sviluppando un sistema di welfare europeo e di solidarietà interstatale, hanno indirizzato gli Stati membri verso politiche di equilibrio di bilancio e contenimento della spesa [Bilancia, 2012; Morrone, 2014; Rivosecchi, 2012] che non sono comunque state in grado di favorire la ripresa e l'uscita dalla crisi e che, contemporaneamente, hanno comportato un aumento delle diseguaglianze e un significativo ridimensionamento dei sistemi di welfare nazionali [Bilancia, 2018; Morrone, 2014; Balaguer Callejon, 2014; Poggi, 2017].

Dopo un decennio di grave crisi economica, il nuovo e ancor più grave *shock* sociale ed economico rappresentato dalla pandemia ha invece condotto verso un diverso percorso che ha portato a cambiamenti significativi di approccio in tema di intervento pubblico nell'economia. Il nuovo impianto delineato dall'Unione europea per far fronte all'emergenza pandemica, peraltro, potrebbe condurre a un vero e proprio cambio di paradigma qualora venisse in qualche forma stabilizzato oltre la logica emergenziale.

In questa sede non ci si soffermerà sulle misure che ha adottato l'Unione per fronteggiare la crisi pandemica e sui loro effetti [Scuto, 2022]. Quel che va messo in evidenza è che l'insieme di questi interventi - NExt Generation EU (NGEU), *Sure*, la sospensione del Patto di stabilità e crescita e la sospensione della disciplina degli aiuti di stato - possono essere interpretati nella chiave di un filo conduttore che riconduce alla solidarietà a livello europeo e a quella interstatale. Si tratta, infatti, di interventi finalizzati a dare concreta attuazione al principio della solidarietà interstatale che sino a quel momento non era riuscito ad affermarsi in maniera soddisfacente. Inoltre, le misure introdotte a livello europeo hanno consentito agli

Stati membri di ripristinare un significativo intervento pubblico nell'economia che ha superato la logica rigorista e ha permesso di adottare azioni a sostegno di cittadini, lavoratori e imprese a tutela dell'occupazione e della coesione sociale nell'ottica di preservare lo stato sociale. In assenza di queste misure promosse a livello di UE, infatti, gli effetti della crisi pandemica e di quella economica avrebbero portato a un tracollo economico e sociale di dimensioni incalcolabili.

Va inoltre messo in rilievo un elemento di innovazione legato a questa nuova forma di intervento pubblico nell'economia previsto dall'Unione con l'adozione del NGEU. Il nuovo approccio dell'UE, infatti, è basato sulla transizione verde e digitale come possibile volano per l'economia e, quindi, come motore di sviluppo alimentato dall'intervento pubblico nell'ottica di una nuova logica di *governance* economica europea diversa rispetto al passato.

Un ulteriore elemento di significativa discontinuità rispetto al passato riguarda il fatto che questo nuovo intervento pubblico sovranazionale si basa anche sui classici pilastri dello Stato sociale poiché è finalizzato a sostenere e anzi rafforzare la tutela dei diritti sociali – salute, istruzione, lavoro e formazione. Per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea, la tutela del welfare e della coesione sociale si è spostata con decisione sul piano sovranazionale non lasciando più soli gli Stati in questo campo di rilievo primario nella vita dei cittadini europei.

Come si evince da queste brevi considerazioni, si tratta di novità di non poco rilievo che già fanno intuire la necessità di interpretare questa nuova modalità di intervento pubblico nell'economia con lo sguardo rivolto al futuro, tenendo comunque a mente le lezioni derivanti dalla precedente esperienza italiana cui si è fatto riferimento, al fine di non ripetere gli errori del passato.

2. Il PNRR e l'esigenza di nuove forme di intervento pubblico

Il PNRR, declinando sul piano nazionale l'impostazione del Piano *Next Generation EU* (NGEU), può contribuire a delineare una nuova forma di intervento pubblico nell'economia che appare peculiare per una serie di motivi.

Innanzitutto, va messo in rilievo quello che appare come uno degli obiettivi di fondo del PNRR. Ci si riferisce all'intento di superare quelle che il Piano definisce le "diseguaglianze profonde" accentuate dalla pandemia. Si tratta, quindi di un nuovo intervento pubblico che deve caratterizzarsi all'insegna della solidarietà, dell'eguaglianza e dell'occupazione come elementi imprescindibili per contrastare il preoccupante fenomeno della continua crescita delle diseguaglianze. Già questo aspetto dovrebbe far riflettere sulla significativa discontinuità rispetto al precedente paradigma. Il Piano NGEU ha infatti offerto al decisore pubblico e alle istituzioni rappresentative l'occasione di riaffermare, dopo decenni di oggettivo arretramento su questo

piano, la centralità della Costituzione economica italiana nel suo legame imprescindibile con i principi, di solidarietà (politica, economica e sociale, *ex art. 2 Cost.*), di eguaglianza sostanziale con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che generano le diseguaglianze (art. 3.2 Cost.), e lavorista con l'obiettivo di fondo della piena occupazione (art. 4 Cost.). Tali esigenze connesse ai principi costituzionali richiamati rappresentano, come noto, gli obiettivi di fondo dell'intervento pubblico nell'economia così come delineato dalla Costituzione economica. A prescindere dalle delicate scelte che dovranno assumere le Istituzioni europee nei prossimi anni, dunque, NGEU e PNRR consentono di procedere subito in questa direzione invertendo la rotta rispetto al percorso seguito nell'ultimo trentennio che ha finito per far privilegiare le logiche di mercato rispetto al tema della giustizia sociale. Certamente non è poco, poiché si è aperto uno scenario che sembrava assai difficile ipotizzare prima della pandemia.

L'impatto che questo cambio di prospettiva può esercitare sulle nuove forme di intervento pubblico nell'economia va ricondotto a quella che dovrebbe essere considerata la ragione profonda di questo sostegno previsto a livello europeo. I fondi del Piano *Next Generation EU*, infatti, non possono che essere letti in un'ottica di lungo periodo poiché questo intervento ambizioso non si limita a prevedere un sostegno agli Stati per far fronte alle difficoltà derivanti dall'emergenza pandemica, ma va, di fatto, ben oltre prefigurando un nuovo modello di crescita e sviluppo sostenibile che potrebbe consentire agli Stati una ripresa più attenta all'utilità sociale, all'eguaglianza sostanziale e all'ambiente.

Per queste ragioni appare, dunque, di fondamentale importanza l'implementazione del *Next Generation EU* di cui il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) rappresenta la declinazione nel nostro Paese. Il PNRR, il cui orizzonte temporale è comunque esteso poiché si concluderà nel 2026, individua *tre assi strategici* (dai quali discendono le sei missioni del Piano) che si pongono in linea di continuità con il *Next Generation*: digitalizzazione e innovazione [Papa, 2021]; transizione ecologica; inclusione sociale. Quest'ultimo, in particolare, si pone l'obiettivo di superare le già richiamate "diseguaglianze profonde" accentuate dalla pandemia individuando come priorità la parità di genere [Tripodina, 2021], la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali [Poggi, 2021].

Seguendo l'obiettivo di superare le diseguaglianze esistenti, il PNRR articola questo specifico asse strategico concentrandosi su alcune questioni. La "missione 4" – "Istruzione e ricerca" – punta a colmare le numerose carenze dei servizi di istruzione in tutto il ciclo formativo prevedendo, tra l'altro, l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido e proponendosi di favorire l'accesso all'università. La "missione 5" – "Coesione e inclusione" – si propone di investire nelle infrastrutture sociali, rafforzare la coesione territoriale e le politiche attive del lavoro e migliorare

il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica. La “missione 6” – “Salute” – punta a potenziare il Servizio Sanitario Nazionale migliorando il sistema di prevenzione e assistenza sanitaria sul territorio e ammodernando le sue dotazioni tecnologiche.

Esiste, dunque, negli intenti, sia pur generali, del PNRR la volontà di declinare gli interventi anche in senso sociale riducendo le diseguaglianze e perseguendo l’obiettivo dell’eguaglianza sostanziale indicato dall’art. 3, secondo comma, Cost. Dalle linee programmatiche di intervento provenienti dal Piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata dal PNRR nazionale, pertanto, sembra emergere un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà, eguaglianza sostanziale e lavorista.

Il Piano *Next Generation EU* rappresenta quindi un’occasione forse irripetibile per compiere un’inversione di rotta rispetto al modello economico che ha contraddistinto l’Europa negli ultimi trent’anni. A tale riguardo, merita di essere evidenziato un ulteriore elemento di innovazione che contraddistingue questo nuovo modello di intervento pubblico nell’economia. Va infatti ricordato che le misure di sostegno finanziario decise in sede europea hanno l’ambizioso obiettivo di conciliare il principio della solidarietà interstatale (e quindi europea) con quello della condizionalità [Antonelli, Morrone, 2020; Mostacci, 2020; Marchese, 2021; Comazzetto, 2021; Covino, 2021, 184; F.G. Pizzetti, 2004], finalizzato a garantire che il sostegno finanziario erogato a favore degli Stati venga impiegato in maniera adeguata.

Sotto questo profilo, è indubbio che le condizionalità richieste agli Stati e, in particolare, all’Italia, per l’erogazione del sostegno non siano poche e, in tal senso, particolare rilievo assumono le condizionalità connesse al monitoraggio del raggiungimento di “*milestones and targets*” rispetto al quale ogni Paese è obbligato a fornire una rendicontazione trimestrale. A queste si aggiungono le condizionalità specifiche per ciascun Paese con cui viene richiesto di realizzare le cosiddette riforme strutturali che, per quanto riguarda l’Italia, toccano questioni di assoluto rilievo come la sostenibilità del debito, il miglioramento dell’efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione, la promozione della concorrenza. Si tratta di questioni che, peraltro, appare difficile negarlo, rappresentano da tempo delle criticità strutturali per lo sviluppo del Paese.

La presenza di numerose condizionalità introdotte a livello europeo per l’erogazione del sostegno finanziario previsto dal *Next Generation EU* è stata oggetto di critiche [Salmoni, 2021], ma appare sostanzialmente comprensibile per due ordini di motivi.

Il primo riguarda il fatto che risulta oggettivamente difficile ipotizzare lo sviluppo, a partire dal Piano *Next Generation EU*, di un meccanismo – che si auspica possa divenire strutturale nel lungo

periodo - di solidarietà economica e sociale tra Stati dell'UE che sia svincolato dal principio della condizionalità, poiché la sua assenza renderebbe indigeribile per molti Stati membri l'intervento di sostegno pubblico condotto a livello europeo. Del resto, un attento e costante monitoraggio sulle modalità di spesa e di utilizzo dei fondi europei da parte del nostro Paese dovrebbe essere valutato positivamente *in primis* dai cittadini italiani. L'obiettivo, infatti, dovrebbe consistere anche in una spesa virtuosa e senza sprechi che eviti di ripetere gli errori compiuti in passato in Italia con un utilizzo talvolta sregolato dei fondi pubblici.

Il secondo motivo va ricondotto a quella che dovrebbe essere considerata la ragione profonda di questo sostegno previsto a livello europeo. I fondi del Piano *Next Generation EU*, infatti, non possono che essere letti in un'ottica di lungo periodo poiché questo intervento ambizioso non si imita a prevedere un sostegno agli Stati per affrontare l'emergenza pandemica ma, anche grazie alle condizionalità introdotte, va ben oltre prefigurando un nuovo modello di crescita e sviluppo sostenibile che potrebbe consentire agli Stati una ripresa duratura e più attenta all'utilità sociale e all'eguaglianza sostanziale [De Minico, 2021].

Le dimensioni e la portata di questo piano di ricostruzione che deriva da un significativo sviluppo del processo di integrazione europea, dunque, hanno potenzialmente posto le basi per la realizzazione di un nuovo modello di intervento pubblico che contiene diversi elementi di innovazione e potenzialità. Sotto questo profilo va anche rilevato che, rispetto al passato, queste nuove forme di intervento pubblico appaiono maggiormente interconnesse con il mercato internazionale che subisce, peraltro, sempre maggiori interferenze [Amato 2022, 93] e, più in generale, con un contesto internazionale caratterizzato da un'instabilità sempre più profonda, da ultimo alimentata dal conflitto in Ucraina.

Letto in quest'ottica, anche il crescente ricorso al c.d. *golden power*, inteso come strumento di intervento pubblico a tutela di settori strategici nazionali ed europei, può essere considerato come una delle nuove forme di intervento pubblico nell'economia [Scuto, 2022]. Un intervento pubblico nel mercato che si giustifica, anche in questo caso, con l'esigenza di soddisfare gli interessi generali e le finalità sociali cui fa riferimento l'art. 41 Cost. Peraltro, l'approccio sempre meno reticente da parte della Commissione europea rispetto all'utilizzo di poteri speciali a livello nazionale giustificato dai fondati timori che investitori pubblici extraeuropei come la Cina possano acquisire il controllo di tecnologie e infrastrutture cruciali per gli interessi nazionali e dell'UE, ha recentemente permesso al nostro legislatore di estendere i settori strategici di intervento. Sono infatti rientrati in questo elenco anche quelli relativi all'alta tecnologia e, in particolare, i servizi di comunicazione elettronica a banda larga

basati sulla tecnologia il cui sviluppo rappresenta, peraltro, uno degli ambiti di azione del PNRR in relazione alla transizione digitale.

Ci si muove, quindi, in un contesto molto delicato in cui la Cina sta adottando da tempo una politica commerciale aggressiva, che appare in espansione nell'ultimo triennio, per catturare quote di mercato globale in settori strategici. Si tratta di tensioni commerciali e geopolitiche che, inevitabilmente, il conflitto in Ucraina ha drammaticamente acuito. Anche sotto questo profilo, dunque, l'intervento pubblico si configura come necessario per attenuare le mire espansionistiche di Paesi extraeuropei e preservare settori strategici per l'Italia e l'Europa nell'ottica di tutelare un ampio spettro di interessi di rilievo (costituzionale) che vanno dalla sicurezza pubblica alle finalità sociali legate al funzionamento di settori di pubblico interesse, sino alla tutela occupazionale.

Sembrano dunque emergere chiaramente delle nuove prospettive di intervento pubblico che potrebbero svilupparsi anche grazie all'impianto e alle risorse di NGEU e PNRR e che andranno valutate nel corso dell'implementazione del Piano nei prossimi anni. Sotto questo punto di vista, allo stato attuale, gli esiti di questo percorso appaiono tutt'altro che scontati. La grave instabilità internazionale che sta coinvolgendo l'Europa con il conflitto ucraino e l'incerto esito della futura *governance* economica dell'UE dopo la pandemia, infatti, non consentono di avventurarsi in facili previsioni sui futuri scenari.

3. Un caso emblematico: il programma Gol sulle politiche attive del lavoro

Il PNRR ha dedicato una particolare attenzione all'intervento pubblico e agli investimenti finalizzati a potenziare le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale favorendo "l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati", mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro (missione 5 - componente 1). Gli obiettivi di fondo di queste nuove politiche per il lavoro consistono nell'accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali e, in ultima istanza, nel migliorare l'occupabilità dei lavoratori innalzando il livello delle tutele attraverso la formazione continua di occupati e disoccupati "occupabili".

In tema di lavoro, peraltro, il PNRR sembra contenere degli elementi di innovazione in una questione di assoluto rilievo e complessità che è quella relativa al rapporto tra misure di sostegno al reddito (c.d. reddito minimo) e reinserimento lavorativo dei beneficiari [Scuto, 2022]. Si tratta di una delle maggiori criticità connesse al "reddito di cittadinanza" introdotto nel nostro Paese a partire dal 2019 e attualmente in via di superamento per volontà del Governo Meloni. In ogni caso, a prescindere dalle modalità con cui l'attuale Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene ridisegnerà la tipologia di sostegno al reddito nel nostro Paese, la questione del rapporto tra le possibili forme di

“reddito minimo” e reinserimento lavorativo è comunque destinata a rimanere centrale. Si tratta, infatti, di un nodo aperto che rientra nel tema ben più ampio e altrettanto problematico per il nostro Paese di un adeguato sviluppo delle politiche attive del lavoro e del miglioramento dei servizi per l’impiego.

Attraverso il PNRR, l’Italia si è impegnata a seguire le numerose Raccomandazioni della Commissione europea indirizzate al nostro Paese nel biennio 2019-2020 alle quali si è aggiunta la Raccomandazione della Commissione del 4 marzo 2021 [Commissione europea, Raccomandazione 2021/402] destinata a tutti gli Stati membri e relativa a un sostegno attivo ed efficace all’occupazione. Si tratta, nella sostanza, di raccomandazioni che richiedono di migliorare il sostegno alle c.d. “transizioni occupazionali” fornendo alle persone in cerca di lavoro un efficiente supporto personalizzato che comprenda servizi di consulenza, orientamento e assistenza nella ricerca di un impiego.

Per dare un seguito a queste raccomandazioni, con la legge di bilancio per il 2021 l’Italia ha dato vita a un nuovo programma di “Garanzia di occupabilità dei lavoratori (*Gol*)” (stanziando risorse per 233 milioni di euro) per tentare di avviare una riforma delle politiche attive del lavoro. In questo contesto, si è opportunamente scelto di inserire il programma *Gol* all’interno del PNRR nella missione 5 (componente 1) dedicata alle “politiche per il lavoro”. Già l’entità del finanziamento di questa missione, specie se paragonata con il passato, fa comprendere le potenzialità sottese a questo intervento riformatore. Il PNRR, infatti, ha previsto interventi per 6,6 miliardi di euro in questo campo di cui 4,4, miliardi andranno destinati al programma *Gol* e alle politiche attive del lavoro.

Il programma, ambizioso ma effettivamente orientato a colmare una lacuna tanto rilevante quanto risalente nel nostro Paese, prevede il potenziamento delle politiche attive del lavoro al fine di sostenere l’occupabilità dei lavoratori “in transizione” – e, tra questi, dei percettori di reddito di cittadinanza, NASPI e CIGS - e dei disoccupati. A tale riguardo, indubbiamente centrale appare l’obiettivo previsto dal PNRR di rafforzare i Centri per l’impiego gestiti dalle Regioni che, allo stato attuale, rappresentano uno degli anelli deboli della catena delle politiche per il lavoro poiché non sono in grado di collegare la domanda con l’offerta di lavoro. Il Piano prevede che tale rafforzamento sia finalizzato a favorire processi di miglioramento dell’offerta di servizi di qualità che comprendano l’analisi dei fabbisogni di competenze, la definizione di piani formativi individuali e servizi efficaci di orientamento e presa in carico delle persone in cerca di occupazione. Inoltre, si prevede che i servizi finalizzati alla riqualificazione professionale debbano coinvolgere *stakeholder* pubblici e privati e che vadano rafforzate le reti tra i diversi servizi territoriali esistenti.

Per le ragioni che si sono richiamate, dunque, gli interventi previsti dal PNRR in tema di politiche attive del lavoro possono essere considerati come un esempio positivo poiché sono state poste le basi (con relativo supporto finanziario) per la realizzazione di un'importante riforma che andrà implementata con specifiche linee di azione nei prossimi anni. In questo caso, il PNRR ha consentito di intervenire con efficacia su uno dei nodi sistemici del nostro Paese il cui impatto assume, peraltro, un rilievo costituzionale assoluto poiché chiama in causa il principio lavorista e la dimensione sociale del lavoro e dell'obiettivo costituzionale della più ampia occupazione come strumento essenziale per ridurre le diseguaglianze e favorire la coesione sociale.

Quanto si è appena osservato consente, peraltro, di ritornare sulla questione del delicato rapporto tra "reddito di cittadinanza" e misure di sostegno all'occupazione. L'opzione preferibile dovrebbe essere quella di disporre di una misura di reddito minimo basata sull'effettivo reinserimento lavorativo degli abili al lavoro. Tale opzione, però, rende imprescindibile l'esistenza di un sistema di politiche attive del lavoro ben funzionante che, allo stato attuale, non è presente nel nostro Paese. Anche per questo motivo, dunque, l'occasione fornita dal PNRR deve essere sfruttata nel migliore dei modi così da conciliare le esigenze di solidarietà sociale ed eguaglianza sostanziale connesse alle misure di sostegno al reddito con l'altrettanto centrale, nell'impianto costituzionale, portata del principio lavorista che inquadra il lavoro come diritto e anche come dovere in considerazione della fondamentale funzione sociale che esso riveste per la persona.

Peraltro, questo complesso insieme di azioni ed interventi richiede il coinvolgimento di Regioni ed enti locali per dare concreta applicazione a misure di sostegno al reddito e reinserimento lavorativo. Il ruolo cruciale degli enti territoriali in questo campo rischia di scontrarsi, evidentemente, con il nodo irrisolto dei rapporti tra Stato e autonomie in Italia che persiste sin dai tempi della riforma (incompiuta) del Titolo V della Costituzione del 2001.

Del resto, per poter funzionare in maniera adeguata, queste misure di intervento pubblico richiedono indubbiamente un soddisfacente livello di cooperazione tra Stato ed enti territoriali. È poi essenziale che funzionino adeguatamente anche le politiche attive di inclusione, ambito in cui i Comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante. Inoltre, l'attività di coordinamento e programmazione delle Regioni appare di vitale importanza per la realizzazione delle complesse attività connesse alle misure di inclusione sociale. Alla luce della grandezza di questa sfida, viene naturale nutrire un certo pessimismo sull'efficace realizzazione in concreto di queste misure se si riconosce che, complessivamente, sia pur con alcune eccezioni, in questo periodo le autonomie territoriali e il regionalismo italiano non versano affatto in buone condizioni, soprattutto nelle aree del Paese in cui maggiori sono i livelli di disoccupazione e in cui dovrebbero dunque concentrarsi con più forza gli interventi delineati dal legislatore. Al tempo stesso, però, l'implementazione

congiunta di misure di inclusione sociale relative all'introduzione di forme di reddito minimo e sviluppo di politiche attive del lavoro potrebbe essere considerata come una nuova occasione di rilancio del ruolo delle autonomie nel nostro Paese, a partire dall'acquisizione di una più decisa consapevolezza da parte delle Regioni dell'importanza del loro ruolo di enti di programmazione.

Allo stato attuale, il processo di implementazione del programma *Gol* all'interno del PNRR presenta luci ed ombre. Il *target* previsto per l'anno 2022 consisteva nella presa in carico, con l'obiettivo di una loro riattivazione lavorativa, di 300 mila persone attraverso i centri per l'impiego gestiti dalle Regioni. L'obiettivo è stato raggiunto dal momento che nella relazione presentata dal Governo Draghi al Parlamento il 5 ottobre 2022 risultava già superata la soglia prevista per la fine dell'anno.

Come è evidente, però, l'elemento decisivo per effettuare una valutazione sui primi risultati ottenuti riguarda l'esatta comprensione di cosa si debba intendere per "presa in carico" e per beneficiario "raggiunto" dal programma *Gol*. A tale riguardo, la circolare n. 1/2022 dell'associazione Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) fornisce le necessarie delucidazioni che, ad essere sinceri, appaiono piuttosto deludenti. In base alla richiamata circolare va considerato come un beneficiario raggiunto dal programma *Gol* chiunque abbia ottenuto un *assessment*, ovvero una valutazione qualitativa e quantitativa della durata di 4 ore e abbia concluso una serie di attività previste che riguardano, tra le altre, l'accoglienza e la prima informazione, una dichiarazione di disponibilità al lavoro, la profilazione e l'aggiornamento della scheda anagrafica professionale e un orientamento di base. In altri termini, per essere contabilizzati come beneficiari del programma di inserimento lavorativo, è sufficiente aver ottenuto un appuntamento presso il centro per l'impiego, aver svolto un colloquio di orientamento e aver sottoscritto un patto per il lavoro [Valente, 2022].

Allo stato attuale, dunque, la prima implementazione del progetto *Gol*, pur avendo raggiunto i *target* previsti, appare quantomeno interlocutoria. Com'è evidente, infatti, esiste una grossa differenza tra l'attivazione di un percorso di accompagnamento al lavoro e l'effettivo risultato in termini di ingresso nel mercato del lavoro e numero di assunzioni. Il dato che appare rilevante è che, delle oltre 300 mila persone "attivate" a ottobre 2022 nessuna risultava assunta con un contratto di lavoro, a dimostrazione del fatto che, ad oggi, sembra esistere ancora un significativo scostamento tra percorsi di attivazione lavorativa ed effettivo ingresso nel mercato del lavoro.

Lo stato dell'arte appena richiamato non induce dunque a facili ottimismo ma va ricordato che l'orizzonte temporale del PNRR, e quindi anche la buona implementazione del

programma *Gol*, è pluriennale e consente quindi di perseguire i risultati attesi in termini di miglioramento delle politiche attive sul lavoro e crescita dei livelli di occupazione.

Le difficoltà, ovviamente, non possono essere trascurate specie se si considerano, da un lato, le evidenti criticità emerse in questi anni nel funzionamento dei Centri per l'impiego che attendono ancora di essere potenziati su tutto il territorio - obiettivo che hanno tentato di perseguire senza successo tutti i governi che si sono avvicendati negli ultimi anni - e, dall'altro, l'insoddisfacente livello di collaborazione di questi ultimi con gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) che, come noto, costituiscono aggregazioni intercomunali che hanno il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni.

Com'è evidente, dunque, l'implementazione di un efficace sistema di politiche attive del lavoro nel nostro Paese incontra una serie di criticità strutturali che si estendono persino ai nodi irrisolti della forma di Stato dal punto di vista del rapporto tra Stato ed enti territoriali. Il che, evidentemente, rende complesso immaginare che tutte le difficoltà possano essere superate in breve tempo. Al tempo stesso, però, va riconosciuto al PNRR il merito di aver dedicato una specifica attenzione alla questione nonché di aver dedicato apposite risorse finanziarie molto significative, con un investimento pubblico in questo campo che non ha precedenti. Quest'ultimo aspetto, unito alla dimensione programmatica e pluriennale dell'intervento, consente di poter guardare al futuro nutrendo speranze in una positiva evoluzione del funzionamento delle politiche attive del lavoro in Italia.

4. Alcune considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni che si sono sin qui svolte, appare evidente che in questi ultimi anni si sia assistito a un significativo ritorno del ruolo dello Stato nell'economia. In questo contesto, NGEU e PNRR che ne rappresenta la declinazione sul piano nazionale, contengono dei significativi elementi di innovazione che possono consentire di declinare l'intervento pubblico nell'economia con nuovi obiettivi e, al tempo stesso, rafforzando i legami esistenti tra la Costituzione economica italiana e le finalità di progresso sociale sottese all'impianto costituzionale.

L'attenzione dovrebbe quindi indirizzarsi nell'individuazione delle migliori opzioni per delineare in maniera innovativa il ruolo dello Stato nell'economia cercando di prestare maggiore cura, rispetto a quanto è avvenuto negli ultimi trent'anni, alla giustizia sociale, alla tutela del diritto al lavoro e dell'occupazione, allo sviluppo sostenibile e alla transizione ecologica.

Se queste sono le (ambiziose) finalità, i soli poteri regolatori da parte dello Stato, comunque necessari, non si sono sino ad oggi dimostrati sufficienti a evitare squilibri nella distribuzione delle

ricchezze e modelli di sviluppo in cui le diseguaglianze finiscono per allontanare dal quadro costituzionale le cui fondamenta sono rinvenibili nei principi solidarista e di eguaglianza sostanziale che, a loro volta, si legano indissolubilmente alla Costituzione economica. A partire dagli anni Novanta e sempre di più nel corso dei decenni successivi, la sola regolazione non ha consentito allo Stato e all'Unione europea di orientare le scelte decisive per il modello di sviluppo e condizionare in maniera significativa i relativi processi decisionali.

Sotto questo profilo, con l'adozione di NGEU e PNRR potrebbe aprirsi una nuova prospettiva non soltanto per l'intervento dello Stato in economia ma anche per l'intervento dell'Unione nell'economia europea. Sembra, infatti, prefigurarsi un'interessante e nuova modalità di intervento pubblico anche sovranazionale nell'economia volto a prevedere politiche di sviluppo europee alla luce di una nuova presenza pubblica nel mercato. La logica è senz'altro innovativa anche perché il Piano *Next Generation* non prevede solo l'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli ma anche di fondi e sovvenzioni in un'ottica di solidarietà tra Stati e di riequilibrio delle risorse all'interno del Vecchio Continente.

Sembra quindi emergere, in maniera significativa, l'importanza della guida pubblica per la ricostruzione dopo la crisi pandemica attraverso la creazione di un nuovo modello di sviluppo basato su *green deal* e transizione digitale. La nuova e diversa impostazione delle Istituzioni europee e, in particolare, della Commissione, rispetto al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia è certamente anche riconducibile alla volontà della Commissione stessa di portare avanti la lotta al cambiamento climatico che viene vista come possibile nuovo volano per l'economia, anche se è innegabile che senza i tragici eventi della pandemia difficilmente si sarebbe proceduto con interventi di questa portata.

In ogni caso, questo cambio di paradigma potrebbe rappresentare un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro tradizionali libertà (libera circolazione di merci, persone, capitali, servizi) – da cui comunque è partito il processo di integrazione europea, vale la pena di ricordarlo – ma che legghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociale e tutela dei diritti sociali. Se si andasse effettivamente in questa direzione si tratterebbe di una nuova, fondamentale tappa del processo di integrazione europea che avvicinerrebbe, peraltro, i principi fondanti della nostra Costituzione economica orientati al progresso sociale a quelli della Costituzione economica europea in cui l'impianto dell'economia sociale di mercato delineato dai Trattati acquisirebbe una centralità che, sino ad oggi, non gli è stata riconosciuta. Un'economia sociale di mercato che l'art. 3.3 TUE, va ricordato, richiede debba

essere non solo fortemente competitiva, ma anche indirizzata alla piena occupazione e al progresso sociale nell'ambito di un modello di sviluppo che già lo stesso Trattato in questo articolo ha previsto debba basarsi sulla tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

La sfida è tanto affascinante quanto difficile da portare a termine. Non bisogna dimenticare, inoltre, che NGEU prevede che il sostegno finanziario europeo debba essere erogato non soltanto sulla base del principio di solidarietà tra Stati dell'Unione, ma anche nel rispetto del principio di condizionalità. Come si è già evidenziato, quando si fa riferimento al buon utilizzo di risorse pubbliche non si può negare che, per il nostro Paese, si tratti di un obiettivo tutt'altro che scontato da raggiungere e, in questo senso, l'esperienza dei decenni passati può certamente essere d'aiuto per non ripetere errori già commessi. Di conseguenza, si dovrà dedicare particolare attenzione anche al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione. Il percorso sarà lungo e complesso e, da questo punto di vista, Il PNRR andrebbe forse considerato come un punto di partenza. In ogni caso, appare indubbio che le nuove forme di intervento pubblico nell'economia andranno valutate anche in base al raggiungimento dei richiamati obiettivi di carattere sociale che dovrebbero rappresentare l'essenza nonché la ragione di fondo di tale intervento.

Letto in quest'ottica, il PNRR sembra tratteggiare alcuni indirizzi generali che richiedono di essere riempiti di contenuti nella sua implementazione e che consentono di essere perseguiti nell'ottica dell'utilità sociale. Sotto questo profilo, dunque, Parlamento, Governo, partiti politici, società civile e terzo settore sono chiamati a compiere uno sforzo ulteriore per orientare l'azione del PNRR sulla base dell'impianto della nostra forma di Stato sociale e, in particolare, della connotazione che esso assume nella Costituzione economica.

Quest'ultimo aspetto appare centrale, anche in considerazione del fatto che l'applicazione del PNRR potrebbe rappresentare per le istituzioni rappresentative (Parlamento *in primis*) e per partiti e movimenti politici l'occasione di riacquisire una nuova centralità. Se è certamente vero che la *governance* del PNRR appare orientata verso un processo decisionale snello e non del tutto allineato ai tradizionali meccanismi della forma di governo italiana [F. Bilancia, 2022; Sciortino, 2021], va anche rilevato che, allo stato attuale, non è emersa una chiara volontà da parte dei partiti politici di portare nel dibattito parlamentare e nella società stessa il confronto sui temi del PNRR. Quest'ultimo aspetto appare però decisivo se si considera che l'obiettivo di fondo, come appare auspicabile, non dovrebbe limitarsi al solo raggiungimento in chiave, per così dire, tecnocratica di “*milestones and targets*”, ma dovrebbe invece consistere anche nel delineare le nuove forme di intervento pubblico nell'economia in Italia e in Europa.

BIBLIOGRAFIA

- Amato G., *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- Amato G., *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, pp. 209 ss.
- Antonelli G., Morrone A., *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020, 34.
- Armani P. – Roversi Monaco F. (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977.
- Balaguer Callejòn F., *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Kore Europa*, 2014.
- Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.
- Bilancia F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.
- Bilancia P., *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, Numero speciale 5/2019, 7 ss.
- Bilancia P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018,
- Bilancia P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.
- Bilancia P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996
- Bilancia P. (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, Numero speciale 5/2019.
- Bognetti G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983.
- Cassese S., *Azionariato di Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, 1959.
- Comazzetto G., *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 259 ss.
- Covino F., *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, pp. 184 ss.
- De Minico G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, p. 158.
- Galgano F., *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione - artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, pp. 1 ss.
- Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1989.

Guarino G., *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano 1970.

Luciani M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983

Marchese C., *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2021, pp. 233 ss.

Morrone A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014.

Morrone A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

Mostacci E., *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020.

Papa A., *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2021.

Pizzetti F.G., *Riflessioni sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 91 ss.

Poggi A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.

Poggi A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, pp. 199 ss.

Rivosecchi G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.

Salmoni F., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, pp. 78 ss.

Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana, Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021.

Scuto F., *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022.

Scuto F., *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022.

Tripodina C., *I giardini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, pp. 126 ss.

Valente L., *Politiche attive del lavoro, il punto sul programma Gol*, in *Lavoce.info*, 2022.