

## *Next Generation EU, partenariato e occupazione: uno sguardo comparato alle esperienze di Italia e Spagna<sup>(\*)</sup>*

Rita Daila COSTA\*

**Sommario:** 1. Premessa: pandemia, vulnerabilità e la risposta europea 2. Una panoramica sui piani di ripresa e resilienza italiano e spagnolo 3. Il ruolo delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali di Italia e Spagna 4. Il partenariato pubblico-privato nei piani nazionali: la riforma italiana e la semplificazione spagnola 5. Il partenariato per un incremento dell'occupazione (di qualità)

### **1. Premessa: pandemia, vulnerabilità e la risposta europea**

La pandemia da COVID-19 ha avuto l'effetto di mettere a nudo la vulnerabilità umana, nella sua duplice dimensione universale e al contempo relazionale<sup>1</sup>. La comune esposizione al virus non ha, in alcun modo, posto gli esseri umani "tutti sulla stessa barca"<sup>2</sup>, dal momento che la pandemia ha avuto effetti ancor più devastanti su coloro i quali si trovavano, già, in una posizione di vulnerabilità e, nel caso degli Stati, su quelle realtà caratterizzate da un tessuto socio-economico in partenza più vulnerabile<sup>3</sup>.

La dimensione globale dell'epidemia ha, così, prodotto un impatto ed una capacità di risposta del tutto asimmetriche<sup>4</sup>. Anche all'interno dell'Unione Europea, i differenti tassi di crescita, indebitamento e disoccupazione, spesso profondamente diseguali, hanno determinato una diversificazione delle risposte degli Stati Membri a fronte della crisi provocata dalla pandemia<sup>5</sup>.

Le istituzioni europee, dopo un primo momento di smarrimento, sono state capaci di dare una risposta sorprendente, predisponendo un programma di rilancio economico che prende il nome di "Next Generation EU" (NGEU), pari a circa settecentocinquanta miliardi di euro. Ciascuno Stato membro ha avuto accesso al programma mediante la predisposizione di un apposito Piano nazionale, redatto conformemente alle istruzioni della Commissione e in coerenza con le raccomandazioni europee pubblicate ogni anno per ciascun Paese<sup>6</sup>. Lo strumento mira a raggiungere il duplice obiettivo

---

(\*) Contributo realizzato con finanziamento Miur (bando PRIN 2020) nell'ambito del progetto di ricerca RE.S.T.O.R.E. - *Recovering the State Towards a Reformed Economy*.

\* Dottoranda in Dinamica dei Sistemi, Università di Palermo.

<sup>1</sup> Sui significati del concetto di vulnerabilità, in generale, si rinvia a C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds, *Introduction: What Is Vulnerability and Why Does It Matter for Moral Theory?*, in C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds (cur.), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, 2014, p. 1 ss.

<sup>2</sup> M. Dauderstädt, *We are not (at) all in the same boat: Covid-19 winners and losers*, in B. Vanhercke, S. Spasova (cur.), *Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic*, Brussels, 2022, p.11 ss.

<sup>3</sup> A. Riccobono, *Un "salto di specie" per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, in A. Garilli (cur.), *Dall'emergenza al rilancio. Lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, 2020, pp. 183-184.

<sup>4</sup> C. Martinez Mongay, M.D. Gadea Rivas, V. Azón, B. Barrado, *El plan de recuperación, transformación y resiliencia de España*, in *Papeles de economía española*, 173/2022, p. 80 ss.

<sup>5</sup> A. Riccobono, *Un "salto di specie" per l'UE?*, cit., pp.183-184; M. Dauderstädt, *We are not (at) all in the same boat* cit., p. 11 ss.

<sup>6</sup> L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 578.

di superare la crisi e rendere l'Europa pronta per il futuro, trasformando la crisi in un'opportunità<sup>7</sup>.

Si tratta del primo esperimento di solidarietà finanziaria dell'Unione<sup>8</sup>, nonché di una scelta, forse, destinata a segnare un cambio di paradigma<sup>9</sup> nella gestione europea delle crisi. La direzione dettata dall'Unione ha, invero, avuto l'effetto di ricordare, in controtendenza con il passato, il ruolo centrale che gli Stati e le istituzioni pubbliche devono svolgere nell'affrontare i momenti di crisi e nel creare i presupposti per la ripresa<sup>10</sup>.

Rispetto al ruolo centrale dei pubblici poteri, le parti sociali e gli attori privati hanno assunto, invece, una posizione di complementarietà e rafforzamento delle scelte adottate sul piano pubblico<sup>11</sup>. Invero, l'ampiezza delle risorse, messe a disposizione dall'Unione, ha spinto gli Stati a porre in atto dei piani nazionali di ripresa e resilienza ricchi di progetti di riforma e di interventi particolarmente ambiziosi, la cui realizzazione sembra poter essere solo avviata dai piani nazionali, ma che vanno ben al di là del termine del 2026<sup>12</sup>, rendendo necessaria una piena partecipazione delle parti sociali e, più in generale, degli attori privati nell'attuazione del piano.

Obiettivo del presente contributo è quello di comparare le risposte alla pandemia di alcuni tra gli Stati più affetti dalle conseguenze della crisi, prestando particolare attenzione proprio al ruolo attribuito alle parti sociali ed ai privati nella pianificazione e, soprattutto, nell'attuazione dei rispettivi piani di ripresa e resilienza. In particolare, l'analisi verterà sulle esperienze di Italia e Spagna, rispettivamente prima e seconda destinataria dei fondi europei. Non soltanto si tratta dei Paesi più duramente colpiti dalla pandemia e dalle sue disastrose conseguenze sociali ed economiche<sup>13</sup>, ma anche di Stati caratterizzati, già prima della crisi, da simili problemi economico-strutturali<sup>14</sup>, fra cui, le persistenti ricadute delle precedenti crisi economiche<sup>15</sup> ed un severo tasso di disoccupazione. Tutti motivi che giustificano la scelta di svolgere una comparazione tra le risposte di questi due particolari Stati Membri.

Ai fini dell'analisi, si darà preliminarmente conto delle risorse e della struttura dei rispettivi piani, per passare, poi, l'attenzione sul ruolo svolto in entrambi gli Stati dal dialogo sociale e dagli strumenti di partenariato, nonché sulle loro conseguenze sull'occupazione.

## 2. Una panoramica sui piani di ripresa e resilienza italiano e spagnolo

Italia e Spagna sono state tra le maggiori destinatarie dei fondi messi a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito del programma *Next Generation Eu*: l'Italia con 191,6 miliardi di euro, la Spagna con circa 140 miliardi.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 580; sul duplice obiettivo perseguito dall'Unione Europea, v. anche B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 4/2021, p. 1138.

<sup>8</sup> M. Clarich, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 8-9/2021, p. 1026.

<sup>9</sup> L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione Europea*, cit., p. 577.

<sup>10</sup> In dottrina italiana, v. A. Bellavista, *PNRR, lavoro pubblico e dintorni*, in *Giur. It.*, 11/2022, p. 2534; L. Calafà, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *Lav. dir.*, 2/2023, p. 165; autorevole dottrina ha fatto riferimento ad un ribaltamento delle coordinate di finanza pubblica, v. L. Saltari, *Per l'attuazione del PNRR serve personale*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2022, p. 433. In dottrina spagnola, v. M.C. Campos Acuña, *Racionalización y eficiencia como ejes del buen gobierno y buena administración*, in Id. (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation: claves de la revolución administrativa*, Las Rozas de Madrid, 2021, p. 43.

<sup>11</sup> Sugli strumenti di partenariato, A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2/2022, p. 447.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 452.

<sup>13</sup> B. Vanhercke, S. Spasova, *Dealing with the pandemic: re-emerging social ambitions as the EU recovers*, in *Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic*, in B. Vanhercke, S. Spasova (eds.), [Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic](#), Brussels, 2022, p. 149; C. Ramotti, *Il PNRR Spagnolo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2023, p. 597.

<sup>14</sup> B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1139.

<sup>15</sup> A. Conzutti, C. Ziani, [Next Generation Labour: what the EU is asking to Italy and Spain](#), in *Dir. lav. mer. int.*, 1/2023, p. 80.

L'Italia ha deciso di accedere sia alle somme messe a disposizione a fondo perduto, che alla linea di credito, per un ammontare, originariamente, pari a 191,6 miliardi di euro, di cui 69 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. In questo modo si è collocata tra i pochi Paesi che hanno deciso di fare ricorso, sin da subito, anche alle somme a titolo di prestito<sup>16</sup>. A seguito della revisione del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR), trasmessa il 7 agosto 2023 e approvata dalla Commissione Europea il 24 novembre 2023, l'importo complessivo dei fondi a disposizione dell'Italia è stato aumentato a 194,4 miliardi di euro, con incremento di 2,8 miliardi di euro di contributi a fondo perduto, destinati all'Italia per il finanziamento del Capitolo *REPowerEU*. È rimasto, invece, invariato l'importo finanziato a titolo di prestiti<sup>17</sup>.

Rispetto all'Italia, la Spagna ha optato per una via di maggior prudenza, mostrando, in una prima fase, una preferenza netta per le sovvenzioni rispetto ai prestiti<sup>18</sup>. Per il triennio 2021-2023, il Governo spagnolo ha, infatti, deciso di fare ricorso alle sole risorse a fondo perduto, chiedendo l'erogazione di circa 70 miliardi in forma di sovvenzioni, sui 140 complessivamente messi a disposizione dall'Unione Europea<sup>19</sup>. Soltanto il 6 giugno 2023, con la presentazione del progetto di *addenda*<sup>20</sup>, approvato dalla Commissione il 2 ottobre 2023<sup>21</sup>, la Spagna, dando avvio alla seconda fase del piano, ha deciso di accedere ad un'ulteriore somma di 93 miliardi, di cui circa 84 miliardi in prestiti, 7,7 miliardi di sovvenzioni aggiuntive e 2,6 miliardi del programma *REPowerEU*, per un piano pari ad un totale di 160 miliardi<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda gli obiettivi dei piani, in linea con la direzione europea, sia l'Italia sia la Spagna mirano a realizzare trasformazioni di lungo periodo, non limitate solo al contenimento degli effetti della pandemia. Quanto all'Italia, il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) intende far fronte alle debolezze strutturali dell'economia italiana, promuovendo la transizione ecologica e l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze territoriali. A sua volta, il "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" (PRTR) mira a rendere la Spagna "pronta per il futuro", anche tramite la trasformazione del modello economico, progetto già da tempo discusso nel Paese<sup>23</sup>.

Ai fini della realizzazione dei suddetti obiettivi, il PNRR italiano ha predisposto 6 missioni: "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "Rivoluzione verde e transizione ecologica"; "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"; "Istruzione e ricerca"; "Inclusione e coesione"; "Salute". A queste, si è recentemente aggiunta l'ulteriore voce dedicata al *REPowerEU*. Le missioni sono a loro volta articolate in 16 componenti, che raggruppano al loro interno 150 flussi di investimento e 66 riforme<sup>24</sup>, che mirano ad avere un forte impatto trasformativo sull'economia italiana. Oltre alle missioni, il piano italiano individua anche 3 priorità trasversali, che richiedono, nell'attuazione dell'intero piano, di rivolgere una peculiare attenzione ai giovani, realizzare la parità di genere e ridurre il divario di cittadinanza, tramite politiche rivolte essenzialmente al Mezzogiorno.

Il piano spagnolo ruota, invece, su 4 pilastri principali: "transizione ecologica", "transizione digitale", "uguaglianza di genere", "coesione sociale e territoriale". Anche in questo caso, peraltro, il perseguimento dell'uguaglianza di genere si impone come un criterio di intervento trasversale. Tali pilastri

---

<sup>16</sup> Inizialmente, accanto all'Italia, solo Polonia, Grecia, Romania, Portogallo, Slovenia e Cipro hanno deciso di accedere alla linea di credito messa a disposizione nell'ambito del *Next Generation EU*; cfr. F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr dal governo Draghi al governo Meloni: le pubbliche amministrazioni sotto stress per eccesso di risorse*, in F. Genovese, S. Vassallo (cur.), *Politica in Italia*, Bologna, 2023, p. 190.

<sup>17</sup> Camera dei Deputati, *La Commissione europea approva la revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, incluso il Capitolo REPowerEU*, 24 novembre 2023 ([www.temi.camera.it](http://www.temi.camera.it)).

<sup>18</sup> C. Martínez Mongay, M.D. Gadea Rivas, V. Azón, B. Barrado, *El plan de recuperación*, cit., p. 91.

<sup>19</sup> C. Ramotti, *Il PNRR Spagnolo*, cit., p. 596.

<sup>20</sup> Il testo integrale dell'*addenda* è consultabile sul sito [www.planderecuperacion.gob.es](http://www.planderecuperacion.gob.es).

<sup>21</sup> Gobierno de España, *La Comisión Europea aprueba la Adenda del Plan de Recuperación de España*, 2 ottobre 2023 ([www.planderecuperacion.gob.es](http://www.planderecuperacion.gob.es)).

<sup>22</sup> Gobierno de España, *IV Informe de ejecución del plan de recuperación*, dicembre 2023, p. 23.

<sup>23</sup> A. Conzutti, C. Ziani, *Next Generation Labour*, cit., p. 81; M. Braun, B. Rürup, A. Schildberg, *Europe's South on the path to recovery?*, in *IPS Journal*, 14 giugno 2021, p. 3 ss.

<sup>24</sup> Tale numero è il risultato della recente modifica del PNRR; inizialmente, le misure ricomprendevano 132 investimenti e 58 riforme.

sono, a loro volta, articolati in 10 aree politiche, individuate con l'obiettivo di dare un complessivo impulso alla trasformazione economica<sup>25</sup>. Queste aree ricomprendono 30 componenti, a cui è stata recentemente aggiunta una trentunesima<sup>26</sup>, composte, nella prima fase, da 211 misure (di cui 102 riforme e 109 investimenti)<sup>27</sup>, a cui, a seguito dell'approvazione dell'*addenda*, sono state aggiunte ulteriori 42 nuove misure.

### 3. Il ruolo delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali di Italia e Spagna

Oltre a ribadire la centralità delle istituzioni pubbliche nella gestione delle emergenze, l'attuazione di piani particolarmente ambiziosi ha spinto gli Stati Membri e, in particolar modo, Italia e Spagna ad attribuire un ruolo da protagonista alle parti sociali ed al dialogo con le istituzioni, così da realizzare una migliore e più efficiente gestione dei fondi europei<sup>28</sup>. D'altra parte, un momento complesso come quello dell'attuazione e progettazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza "richiede comportamenti convergenti di centinaia di istituzioni centrali e locali, di altrettante imprese e gruppi sociali i più diversi, e non può avere successo se non si attivano meccanismi efficaci di partecipazione e coordinamento di tutti questi attori"<sup>29</sup>. Un'esigenza a cui si è accompagnata anche la sentita necessità di una maggiore partecipazione democratica, a fronte dell'ampiezza dei fondi a disposizione e della profondità delle trasformazioni in atto.

Al fine di rispondere a tali esigenze, tanto in Italia che in Spagna si è fatto ampio ricorso al dialogo con le parti sociali, seguendo soluzioni apparentemente simili ma che, nei fatti, hanno assunto pieghe molto diverse.

Per quanto attiene al caso italiano, mentre il dialogo è stato piuttosto trascurato nella fase di progettazione del PNRR<sup>30</sup>, si è successivamente assistito ad un cambio di rotta, almeno nelle prime fasi di attuazione del piano. Invero, nell'intento di sopperire a tale mancanza, è stata fatta una scelta volta all'istituzionalizzazione del dialogo ed a sottrarre la dinamica partecipativa dall'informalità e dalla casualità<sup>31</sup>. Ciò è avvenuto tramite l'istituzione di un "Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale", composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, come previsto dall'art. 3, co. 1, d. l. 31 maggio 2021, n. 77, cosiddetto "Decreto Semplificazioni", successivamente individuati con d.p.c.m. del 4 ottobre 2021.

Il Tavolo avrebbe dovuto essere un "occhio critico" sull'attuazione del piano, esercitando funzioni consultive nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e avendo un potere di segnalazione agli altri organi previsti per l'attuazione del piano, cioè, la Cabina di Regia ed il Servizio Centrale per il PNRR, istituite rispettivamente dagli artt. 2 e 6 del d.l. 77/2021. L'istituzione del Tavolo pareva, così, aver

<sup>25</sup> Si tratta delle seguenti: 1) L'agenda urbana, la lotta allo spopolamento e lo sviluppo dell'agricoltura; 2) Infrastrutture ed ecosistemi resilienti; 3) Transizione energetica giusta ed inclusiva; 4) Una amministrazione per il 21 secolo; 5) Modernizzazione e digitalizzazione del tessuto industriale e delle PMI, ripresa del turismo e promozione della Spagna nazione imprenditrice; 6) Patto per la scienza e l'innovazione. Rafforzamento delle capacità del Sistema Nazionale di Salute; 7) Educazione e conoscenza, formazione continua e sviluppo di capacità; 8) Nuova economia della cura e politiche di impiego; 9) Promozione dell'industria della cultura e dello sport; 10) Modernizzazione del sistema fiscale per una crescita inclusiva e sostenibile.

<sup>26</sup> Nella sua prima versione, il piano era composto da 30 componenti. La recente *addenda* ha spinto all'adozione di un trentunesimo obiettivo, che prende il nome dal *REPowerEU*, nell'ambito dell'area politica dedicata al perseguimento di una transizione energetica giusta ed inclusiva.

<sup>27</sup> A. Conzutti, C. Ziani, *Next Generation Labour*, cit., p. 81.

<sup>28</sup> La necessità di coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione dei piani nazionali è stata riconosciuta sul piano europeo, dall'art. 18 par. 4, lett. a, del regolamento europeo istitutivo del piano per la ripresa e resilienza, reg. UE n. 2021/241 del 12 febbraio 2021; così, T. Treu, [PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale](#), in *Lav. dir. eur.*, 1/2023, p. 3.

<sup>29</sup> Id., [Patto per il lavoro, contrattazione collettiva e PNRR](#), in *Dir. lav. mer.*, 1/2022, p. 20.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Id., [Patto per il lavoro](#), cit., p. 21; Id., [PNRR, politiche pubbliche](#), cit., p. 4.

fondato le basi per una nuova programmazione comune tra le parti sociali ed il Governo e per lo sviluppo di nuovi processi partecipativi<sup>32</sup>, proponendosi, nei suoi anni di attività, come un luogo di interlocuzione diretta e non formale delle organizzazioni rappresentative con i responsabili delle varie missioni<sup>33</sup>.

Nonostante il favore incontrato, il Tavolo è stato precocemente cancellato dall'art. 1, co. 4, lett. da a) a d) del d.l. 23 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41. Il decreto ha previsto che i poteri del Tavolo confluiscono alla Cabina di regia, già istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dallo stesso d.l. n.77/2021 e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta<sup>34</sup>. Per sopperire al venir meno del Tavolo, si prevede, inoltre, che le parti sociali prendano parte alle sedute della cabina di regia governativa<sup>35</sup>. Ciononostante è evidente la volontà politica di imprimere un ridimensionamento al ruolo del dialogo sociale, nella seconda fase di attuazione del piano, andando verso un maggior accentramento delle funzioni. La criticità della scelta si coglie in maniera evidente se si pensa che il Tavolo, già all'indomani della sua istituzione, aveva avuto un protagonismo anche superiore rispetto a quello della Cabina di Regia governativa, come testimoniato dal numero delle relative riunioni nel periodo di operatività di entrambi gli organi<sup>36</sup>.

Infine, preme rilevare che, accanto al Tavolo per il partenariato, il PNRR italiano ha previsto l'affiancamento di tavoli tecnici di confronto settoriali e territoriali. Si tratta di una previsione che ha trovato un'attuazione solo parziale e che rimane in vigore nonostante l'abrogazione del Tavolo. Ad ogni modo, a prescindere dai canali formalmente previsti dal PNRR, molte amministrazioni hanno, comunque, istituito tavoli e sedi di confronto con le parti sociali, confermando l'esistenza di un dialogo diffuso, ancorché informale<sup>37</sup>.

Anche l'esperienza spagnola ha posto un certo accento sulla centralità del dialogo sociale.

Dal punto di vista istituzionale, l'art. 18 del *Real Decreto-ley* 36/2020 ha espressamente previsto l'istituzione di uno specifico foro di partecipazione per promuovere il confronto con le organizzazioni dei datori di lavoro ed i sindacati sullo sviluppo del piano di ripresa, trasformazione e resilienza e sull'adozione di misure strutturali. Tale previsione ha spinto alla creazione di una "*Mesa de Diálogo Social*", alla quale partecipano il presidente del Governo, due vicepresidenti, cinque ministri, insieme ai rappresentanti delle principali organizzazioni datoriali e sindacali<sup>38</sup>. L'organo si propone come un canale di consultazione e monitoraggio sull'attuazione del piano nazionale di ripresa, da parte del Governo e delle parti sociali<sup>39</sup>.

Inoltre, il tavolo è stato accompagnato anche da numerosissime conferenze settoriali e riunioni bilaterali con le comunità autonome<sup>40</sup>, alle quali spetta, in parte, il compito di dare attuazione al piano.

Anche a seguito dell'approvazione dell'*addenda*, il Governo spagnolo si è posto l'obiettivo di realizzare un dialogo proficuo, continuando a garantire la partecipazione delle amministrazioni locali, degli agenti economici, sociali e del settore privato, nella convinzione che solo "mediante el diálogo y la co-

---

<sup>32</sup> L. Calafà, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR*, cit., p. 176.

<sup>33</sup> T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>35</sup> Esse verranno individuate da un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; in via provvisoria, dovrà farsi riferimento a quelle già indicate dal d.p.c.m. del 14.10.2021.

<sup>36</sup> U. Ronga, [La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie](#), in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, p. 75.

<sup>37</sup> T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 5; nello stesso senso, U. Ronga, *La Cabina di regia*, cit., p. 76.

<sup>38</sup> Vale a dire, il presidente della *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE), il presidente della *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa* (CEPYME) e i segretari generali dell'*Unión General de Trabajadoras y Trabajadores* (UGT) e *Comisiones Obreras* (CC.OO.); A.M. Sabiote Ortiz, P. Panadés Jordà, [Algunas cuestiones prácticas sobre los fondos europeos Next Generation EU y su implantación en España](#), in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 56/2021, p. 131.

<sup>39</sup> In linea con tale finalità, nelle discussioni del tavolo, sono state trattate questioni relative all'attuazione delle principali riforme ed investimenti, nonché sull'impatto economico e sociale del piano e, più di recente, le priorità da inserire nell'*addenda*; Gobierno de España, *IV Informe*, cit., pp. 109-110.

<sup>40</sup> *Ibid.*

governanza, se pueden diseñar reformas e inversiones estables en el tiempo con el potencial de transformar y modernizar un país”<sup>41</sup>.

La direzione imboccata dalla Spagna è, con tutta evidenza, significativamente diversa da quella intrapresa dall'Italia. Ed invero, se l'Italia ha puntato tutto sull'istituzionalizzazione del dialogo, lo stesso non pare affatto essere avvenuto in Spagna. Qui, al contrario, il dialogo sociale pare essere stato interpretato come uno strumento di facilitazione nell'accesso ai fondi europei e, al contempo, come una piattaforma per decidere la direzione della trasformazione economica e sociale dell'economia e dell'occupazione<sup>42</sup>. Ma non solo. L'uso del dialogo sociale ai fini della gestione della crisi ha rappresentato, per la Spagna, una costante lungo tutto il corso dell'emergenza pandemica, soprattutto in materia lavoristica, intraprendendo una vera e propria pratica politica di cooperazione informale permanente tra il potere pubblico e le parti sociali<sup>43</sup>.

Di fatto, andando ben oltre all'istituzionalizzazione dei momenti di dialogo, la Spagna sembra aver assunto il dialogo tra il Governo ed i principali agenti sociali come un vero e proprio metodo<sup>44</sup> per l'attuazione del PRTR. Ciò ha consentito di recuperare una componente democratica nella fase di produzione delle norme, soprattutto in materia di lavoro e occupazione<sup>45</sup>. Ma sembrano anche essersi poste le basi di un peculiare metodo di gestione delle relazioni economiche, destinato ad essere utilizzato anche nel futuro<sup>46</sup>.

#### 4. Il partenariato pubblico-privato nei piani nazionali: la riforma italiana e la semplificazione spagnola

Un ruolo di complementarità nella gestione delle risorse pubbliche e nell'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza è stato riconosciuto anche ai privati, oltre che alle parti sociali.

Gli stringenti tempi imposti dall'Unione Europea per la realizzazione degli obiettivi e dei progetti ha, infatti, spinto gli Stati europei in questione ad attribuire un ruolo centrale ai privati ed alla loro partecipazione all'attuazione dei piani nazionali, soprattutto per il tramite degli strumenti di partenariato pubblico-privato (PPP)<sup>47</sup>, ritenuti più idonei dell'appalto a garantire l'efficiente attuazione dei piani nazionali<sup>48</sup>, anche per la loro capacità di realizzare un complessivo effetto leva sul resto dell'economia<sup>49</sup>. Tale capacità, peraltro, trova espresso riconoscimento nel PNRR italiano<sup>50</sup>, il quale individua

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>42</sup> F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal: la reforma laboral española de 2021*, in *Lav. Dir.*, 4/2022, p. 786.

<sup>43</sup> A. Baylos Grau, *Emergencia sanitaria, legislación laboral de crisis y diálogo social*, in [Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social](#), 149/2021, p. 32; così anche A. Puebla Pinilla, *Diálogo social en la Pandemia y Postpandemia balance y perspectivas*, in *Trabajo y derecho*, 107/2023.

<sup>44</sup> J. Cabeza Pereiro, *Los retos del Derecho del Trabajo ante la salida de la crisis*, [Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social](#), 149/2021, p. 256.

<sup>45</sup> F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal*, cit., p. 786.

<sup>46</sup> A. Baylos Grau, *Emergencia sanitaria*, cit., p. 32.

<sup>47</sup> Ai fini di questo paragrafo, il partenariato pubblico-privato va identificato con qualsiasi progetto di azione collaborativa tra il settore pubblico e privato che abbia come obiettivo lo sviluppo di infrastrutture, servizi o entrambi, in coerenza con la nozione data dal “Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” del 2004, che rappresenta una base comune di partenza per lo sviluppo del successivo quadro normativo europeo; così, B. Álvarez Rubio, [La colaboración público-privada, palanca del plan de recuperación, transformación y resiliencia](#), in [Economía industrial](#), 420/2021, p. 153.

<sup>48</sup> M. Ricchi, L. Martiniello, D. Vicario, A. Paradisi, *PPP e utilizzo dei fondi PNRR*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2022, p. 1064 ss.

<sup>49</sup> V. Manzetti, [La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione off-balance o on-balance dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di Eurostat e Codice dei Contratti Pubblici \(vecchio e nuovo\)](#), in *Bilancio comunità persona*, 1/2023, 106; nello stesso senso, sull'esperienza spagnola, B. P. Amicarelli, P. Clarizia, M. Manocchio, P. Marconi, G. Mocavini, R. Morgante, G. Napolitano, A. Renzi, *I piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1164.

<sup>50</sup> In particolare, il PNRR italiano afferma che “in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In tal caso l'impatto sarebbe stato ben maggiore per l'operare di un effetto leva”; così il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 248.

tale modello come modalità di realizzazione di alcuni dei progetti più rilevanti<sup>51</sup>. Ma ancor più evidente è la centralità del partenariato nel piano spagnolo. Il PRTR riconosce, infatti, apertamente un ruolo centrale alla collaborazione con i privati, quale meccanismo indispensabile per la messa in moto delle misure del piano<sup>52</sup>.

Tale rinnovato protagonismo degli istituti di partenariato pubblico-privato ha richiesto, tanto all'Italia che alla Spagna, di fare i conti con strumenti normativamente inadeguati ed estremamente farraginosi e con il problema di renderne più conveniente il ricorso ai privati ed alle stesse amministrazioni.

Nel caso italiano, tale esigenza ha rappresentato un'occasione per dare vita ad un quadro normativo sistematico degli strumenti di partenariato<sup>53</sup>, nell'ambito di una delle riforme abilitanti previste dal PNRR<sup>54</sup>.

A dire il vero, un primo intervento è stato previsto già dall'art. 18 *bis* del d.l. 30 aprile 2022, n. 35, articolo rubricato "Misure per favorire l'attuazione del PNRR". Quest'ultimo, più che alle logiche di semplificazione (seguite, come si vedrà dalla Spagna), pare improntato al superamento di uno dei maggiori ostacoli al ricorso agli strumenti di partenariato e, cioè, l'incompetenza delle pubbliche amministrazioni, soprattutto nella valutazione di convenienza e fattibilità dell'opera, prevedendo, nel contesto specifico dei progetti finanziati dal PNRR, la richiesta di un previo parere sul progetto al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE)<sup>55</sup>.

A tale primo intervento normativo è seguita una più ampia riforma dei contratti pubblici, iniziata dal d.l. 77/2021 e successivamente culminata con l'adozione del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, contenente un nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che ha, fra l'altro, condotto ad una riorganizzazione della materia del partenariato pubblico-privato.

Tale opera di codificazione pare essere volta a realizzare una riorganizzazione "concettuale prima ancora che strutturale"<sup>56</sup>. Ed invero, superando uno dei limiti del precedente codice del 2016, sede di una disciplina sparsa e frammentata sul partenariato, il codice del 2023 dedica un intero libro a tutti gli strumenti contrattuali tipici, riconducibili alla nozione di partenariato, fornita dallo stesso codice<sup>57</sup>.

Il Libro IV, intitolato "Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni", si apre proprio con la nozione di PPP, dettata dall'art. 174, il quale definisce il partenariato pubblico-privato come una "operazione economica", realizzata tramite un contratto di lunga durata tra l'ente concedente ed uno o più operatori economici, per raggiungere un interesse pubblico, in cui la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto provenga, in misura significativa, da risorse reperite dalla parte privata, che si assume il rischio operativo e alla quale spetta altresì il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre spetta alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione.

Si tratta di una nozione che mira a descrivere un fenomeno complesso, che ricomprende al suo interno un insieme di istituti, caratterizzati da alcuni elementi comuni<sup>58</sup>, ma non limitata agli istituti tipici esistenti<sup>59</sup>. Inoltre, chiarendo un dubbio che si era posto in passato, sempre nell'ottica di una riorganizzazione complessiva della materia, si afferma espressamente la riconducibilità allo schema

---

<sup>51</sup> A. Moliterni, *Le prospettive del partenariato pubblico privato*, cit., p. 447 ss.; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2023, p. 364.

<sup>52</sup> Così, il testo del [Plan de Recuperacion, Transformación y Resiliencia](#), p. 42.

<sup>53</sup> M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Un modello per lo Spazio amministrativo europeo*, in *Astrid online*, 2023, p. 1.

<sup>54</sup> La riforma della contrattazione pubblica è definita "abilitante" dal PNRR italiano e, cioè, funzionale "a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati", [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), p. 35.

<sup>55</sup> Si tratta di una soluzione che trova, in seguito, accoglimento in un'analoga disposizione, prevista dall'art. 175, co. 3, del d.lgs. 36/2023; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 36.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>57</sup> Così M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato*, cit., p. 5.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> M. A. Quaglia, *Il partenariato pubblico privato: il rischio operativo e l'equilibrio di rapporto*, in *Riv. trim. appalti*, 3/2023, p. 823.

del partenariato delle concessioni e della finanza di progetto (considerata, a sua volta, una *species* del *genus* concessioni)<sup>60</sup>.

Accanto a tale definizione, il nuovo codice tenta anche di superare alcune rigidità presenti nell'assetto precedente. Tuttavia, esso non manca di lasciare nodi irrisolti, riproducendo vecchi problemi e creandone, in taluni ambiti, dei nuovi<sup>61</sup>.

La scelta spagnola rispetto agli strumenti di partenariato sembra diametralmente opposta a quella italiana, investendo (quasi) tutto sulla creazione di un nuovo strumento, creato *ad hoc* per la realizzazione degli obiettivi del PRTR e destinato a canalizzare gran parte delle risorse messe a disposizione.

Invero, nell'esperienza spagnola, l'obiettivo di superare la rigidità degli strumenti di partenariato già esistenti nell'ordinamento, si è tradotto nell'introduzione di quella che, nelle intenzioni, viene presentata come una vera e propria nuova forma di partenariato pubblico privato<sup>62</sup>, che prende il nome di "*Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*" (PERTE). A tali strumenti è dedicato il Capitolo III del Titolo II del *Real Decreto-ley* 36/2020 (artt. 9-11). Essi vengono ivi definiti come nuovi strumenti di partenariato<sup>63</sup>, i quali, benché caratterizzati da una "vocazione alla permanenza", sono stati pensati per garantire una gestione agile dei fondi del PRTR e, dunque, una complessiva crescita dell'economia, dei livelli occupazionali e della competitività del mercato spagnolo, anche tramite l'individuazione di settori strategici<sup>64</sup>, così da potere esercitare un complessivo effetto di trazione dell'intera economia spagnola<sup>65</sup>.

Nell'ottica di una maggiore agilità e di garanzia della semplificazione, la struttura dei PERTE, pur mantenendo i controlli e i requisiti richiesti dall'Unione Europea dovrebbe consentire una maggiore flessibilità ed adattamento ai requisiti dei progetti finanziabili con lo strumento europeo di ripresa<sup>66</sup>.

Di fatto, i PERTE hanno assunto un ruolo di assoluto protagonismo nell'attuazione del PRTR. Ciò trova conferma anche nell'ampiezza delle risorse destinate dalla Spagna. I 12 progetti già avviati prevedono un investimento pubblico di più di 40 miliardi. La recente approvazione dell'*addenda* ha consentito di aumentare la dotazione iniziale di fondi per la realizzazione dei PERTE, tramite un ulteriore investimento pari a 10 miliardi di sovvenzioni ed a 18 miliardi di prestiti, da usare per la realizzazione di nuovi progetti, oltre che per l'attuazione di quelli già pianificati<sup>67</sup>.

Nonostante le migliori intenzioni, non si tratta di uno strumento privo di criticità, soprattutto sul piano esecutivo. Da una parte, le regole in materia di esecuzione sono scarse e richiedono un'integrazione da parte di strumenti regolamentari<sup>68</sup>, aprendo, di fatto, ad un'ampia discrezionalità del Governo<sup>69</sup>.

<sup>60</sup> L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 366.

<sup>61</sup> Sulle novità e criticità della nuova disciplina italiana, si rinvia a M.P. Chiti, *La disciplina generale del partenariato pubblico privato*, cit., p. 1 ss.; L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato*, cit., p. 364 ss.; M. A. Quaglia, *Il partenariato pubblico privato*, cit., p. 821 ss.

<sup>62</sup> Vale la pena rilevare che pur ponendo ampia enfasi sulla necessità di ricorrere al partenariato pubblico privato, gli strumenti normativi spagnoli non ne danno una definizione autonoma.

<sup>63</sup> Nonostante il preteso carattere di novità, si tratta, in realtà di strumenti che riflettono, sul piano nazionale spagnolo, i grandi progetti di interesse comune europeo (Important Projects of Common European Interest, IPCEI); B. Álvarez Rubio, *La colaboración público-privada*, cit., p. 157.

<sup>64</sup> Ad oggi, sono 12 i PERTE approvati, ovvero: per lo sviluppo di veicoli elettrici e connessi; per la sanità d'avanguardia; per l'energia rinnovabile, l'idrogeno rinnovabile e lo stoccaggio; agroalimentare; per l'economia del nuovo linguaggio; economia circolare; per l'industria navale; aerospaziale; per la digitalizzazione del ciclo dell'acqua; per la microelettronica e semiconduttori; per l'economia sociale e della cura; per la decarbonizzazione industriale.

<sup>65</sup> A.M. Domínguez Quintero, M. Gomáriz, *Los PERTE: estado de situación y retos para movilizar los fondos NGEU*, in *Cuadernos de Información económica*, 294/2023, p. 49.

<sup>66</sup> E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta*, in *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 172/2021, p. 40 ss.

<sup>67</sup> Gobierno de España, *IV Informe*, cit., p. 42.

<sup>68</sup> E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada*, cit., p. 40 ss.

<sup>69</sup> Tali progetti vengono approvati di concerto con il Consiglio dei Ministri, su proposta del responsabile del dipartimento competente (o dei responsabili, nell'ipotesi di più dipartimenti) in ragione dell'oggetto corredato da una determinata documentazione. I criteri per qualificare come PERTE un progetto sono stabiliti dalla legge, pur non rappresentando un



Dall'altra, i PERTE sembrano risentire di molteplici difficoltà applicative, già manifestatesi nella prima fase di attuazione del piano spagnolo<sup>70</sup>. Ed infatti, benché il grado di esecuzione dei PERTE risulti eterogeneo, nessuno è stato esente da difficoltà<sup>71</sup>.

Per quanto riguarda le altre figure di partenariato previste dal *Real Decreto-ley 36/2020*, la Spagna sembra aver perso quell'occasione di razionalizzazione e riorganizzazione complessiva del sistema, colta bene invece dall'Italia. Ed infatti, le soluzioni adottate dal Capitolo VII, intitolato "*Instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española*", prevedono alcune disposizioni volte ad introdurre un regime speciale per l'uso di strumenti di partenariato già conosciuti dall'esperienza domestica spagnola. Non soltanto tali disposizioni sono destinate ad essere usate solo nell'ambito di attuazione del PRTR, ma, in molti casi, esse propongono soluzioni che, per la loro specificità, non sembrano neppure riutilizzabili in futuro<sup>72</sup>.

Ad ogni modo, se la Spagna ha perso l'occasione di dare vita ad una riorganizzazione del sistema, è anche vero che le soluzioni dalla stessa adottate sono destinate ad avere un maggior impatto sull'immediato uso dei fondi del piano nazionale di ripresa. Impatto che, al contrario, essendo intervenuta solo nel 2023 ed entrata in vigore nella seconda metà dell'anno, la riforma italiana non pare destinata ad avere nella gestione dei progetti attuativi del PNRR.

## 5. Il partenariato per un incremento dell'occupazione (di qualità)

Nelle due esperienze oggetto di analisi, come si è avuto modo di osservare, gli strumenti di partenariato hanno acquistato una certa centralità nel perseguimento dell'obiettivo di trasformare il modello economico e di dare un nuovo impulso all'economia e, quindi, alla generazione di occupazione.

Nell'attuazione dei rispettivi piani nazionali e nella gestione dei fondi, gli Stati non possono, però, certo, limitarsi a garantire un più alto tasso di occupazione, avendo altresì il dovere di assicurare che si tratti di un'occupazione che sia di qualità<sup>73</sup>. Proprio l'ingente ricorso agli strumenti di partenariato e di contrattazione pubblica, richiesto per l'attuazione dei progetti europei, potrebbe rappresentare un'occasione per promuovere un incremento occupazionale di qualità. D'altra parte, è insita negli strumenti di contrattazione pubblica la capacità di incentivare le garanzie lavoristiche<sup>74</sup>.

In questi termini, non può che cogliersi con favore la scelta fatta dal legislatore italiano che, nella già citata opera di revisione del codice dei contratti pubblici, ha previsto un complessivo rafforzamento delle clausole sociali, estendendone, peraltro, la portata al di là della tutela dell'equo trattamento e della continuità occupazionale. Il nuovo codice, riprendendo una novità già introdotta dal Decreto Semplificazioni del 2021<sup>75</sup>, prevede, infatti, un obbligo di adozione di clausole volte a garantire la

---

elenco tassativo ma un'elencazione aperta, che lascia spazio alla discrezionalità. Inoltre, ai fini della partecipazione ai bandi, si prevede l'iscrizione di tutti gli enti interessati ad un apposito registro, il *Registro Estatal De Entidades Interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (REPERTE), regolato dal Ministro delle Finanze, con la previsione di sezioni differenziate per ciascun progetto. Così, E. López Mora, *Las formas de colaboración público-privada*, cit., p. 40 ss.

<sup>70</sup> Le difficoltà maggiori sono legate: alla formulazione dei bandi ed ai requisiti da essi previsti; al quadro normativo; alla situazione economica e di mercato; sul punto v. A.M. Domínguez Quintero, M. Gomariz, *Los PERTE*, cit., p. 52 ss.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Per una panoramica dettagliata delle novità, si rinvia a B. Álvarez Rubio, *La colaboración público-privada*, cit., p. 154 ss.; B. Montes Sebastián, *PERTE y otras fórmulas de colaboración público-privada para la gestión de fondos europeos*, in M.C. Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation*, cit., p. 534 ss.

<sup>73</sup> A. Bellavista, *PNRR*, cit., p. 2535; J. Cabeza Pereiro, *Los retos del Derecho del Trabajo*, cit., p. 257.

<sup>74</sup> Nonostante gli strumenti di contrattazione pubblica siano stati tradizionalmente utilizzati secondo logiche di mercato, agli stessi è riconosciuta parimenti la capacità di conformare il mercato a fini sociali, fra l'altro, promuovendo l'applicazione delle garanzie lavoristiche, sul punto v. K. Jaehrling, *The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market-embedding*, in *European Journal of Industrial Relations*, 21/2015, p. 149 ss.

<sup>75</sup> Sulla riforma del 2021, si rinvia a F. Pantano, [Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR](#), in *federalismi.it*, 25/2022, p. 180 ss.; M. Lamberti, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. mer. lav.*, 3/2022, p. 589 ss.

parità di genere e l'inclusione lavorativa<sup>76</sup>. La disposizione mira a dare attuazione ad uno dei macro-obiettivi del PNRR italiano<sup>77</sup> e costituisce una novità significativa, perché va verso un uso della contrattazione pubblica segnatamente volto al raggiungimento di obiettivi sociali<sup>78</sup>. Ed invero, alla luce di tale nuovo obbligo e della clausola sociale prima contenuta nell'art. 30, co. 4, d.lgs. 50/2016 ed ora confluita, con rilevanti modifiche, nell'art. 11 del d.lgs. 36/2023, "per poter accedere agli ingenti finanziamenti previsti dal PNRR, le imprese dovranno partecipare alle gare di appalto e dimostrare il rispetto degli standard minimi richiesti dalle clausole sociali che verranno inserite nei bandi dalle pubbliche amministrazioni, sia per quanto riguarda il rispetto della contrattazione collettiva che la promozione dell'occupazione femminile e più in generale della parità di genere"<sup>79</sup>.

Solo più di recente, sempre nel contesto di un provvedimento volto a dare attuazione al PNRR, il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, sono state introdotte delle disposizioni che mirano a migliorare le condizioni di lavoro nelle catene di appalti private, imponendo il rispetto dei contratti collettivi coerenti con le attività appaltate, secondo una logica simile a quella riscontrabile nel settore pubblico<sup>80</sup>.

Ma ancor più significativa pare la direzione intrapresa dalla Spagna. Qui, all'effetto positivo complessivamente attribuibile alle gare pubbliche, vanno aggiunti i cambiamenti normativi realizzati in materia di lavoro, da inserirsi nel più ampio disegno di attuazione del piano, in quanto volti all'attuazione della Componente 23, rubricata "Nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente e inclusivo"<sup>81</sup>. La riforma che ne è seguita, contenuta, almeno nei suoi tratti principali, nel *Real Decreto-ley* 32/2021<sup>82</sup>, frutto, anch'essa, di un proficuo dialogo sociale<sup>83</sup>, mira a realizzare un complessivo miglioramento delle condizioni di lavoro, anche attraverso la riduzione della precarietà, toccando gli aspetti principali dell'organizzazione giuridica dei rapporti di lavoro, vale a dire: le modalità di contrattazione, la contrattazione collettiva, il subappalto e le misure di flessibilità interna<sup>84</sup>.

Di converso, sul piano della qualità dell'occupazione, non può ignorarsi l'esistenza di un rischio per i lavoratori, insito nell'esclusione delle imprese più piccole dai fondi europei. Tanto in Italia che in Spagna, in assenza dei requisiti o delle capacità per accedere ai finanziamenti<sup>85</sup>, è chiaro che le piccole

<sup>76</sup> Sulle clausole sociali per la parità occupazionale del nuovo codice v. F. Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 9-10/2023, p. 634 ss.

<sup>77</sup> Così, M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, [Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare](#), in *federalismi.it*, 9/2023, p. 178.

<sup>78</sup> In dottrina, si è osservato come "l'obiettivo cui mira sempre maggiormente il legislatore sia quello di perseguire le cd. "horizontal policies" per il tramite della contrattazione pubblica"; così R. Caranta, S. Fichera, *Il nuovo codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2023, p. 37.

<sup>79</sup> M. Martone, *Il lavoro nel PNRR*, in *Giur. It.*, 11/2022, p. 2530. La disposizione non è esente da difficoltà applicative; v. T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 16 ss. Peraltro, vale la pena rilevare che anche per le concessioni, sembra applicarsi almeno l'obbligo di applicazione del contratto collettivo nazionale strettamente connesso con l'oggetto dell'appalto o concessione (o di un contratto dichiarato "equivalente"), previsto tra i principi generali da parte dell'art. 11 del d.lgs. 36/2023. Lo stesso articolo menziona tanto il personale impiegato nei servizi e forniture oggetto di appalti pubblici che di concessioni; inoltre, nei commi successivi al primo, fa riferimento tanto alle stazioni appaltanti che agli enti concedenti; v. A. Bellavista, M. Giaconi, O. Razzolini, *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 6. Per un'analisi del principio contenuto nell'art. 11 del nuovo codice, v. M. Giaconi, *Il nuovo codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 56 ss.; G. Ricci, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 4/2023, p. 610 ss.

<sup>80</sup> A. Bellavista, M. Giaconi, O. Razzolini, *Introduzione*, cit., p. 6-7.

<sup>81</sup> A. P. Baylos Grau, *Un primo approccio alla riforma del lavoro spagnola*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2/2022, p. 230.

<sup>82</sup> Secondo una certa lettura, la riforma del lavoro intervenuta nel 2021 non si compone di un unico atto normativo ma ricomprende tutti gli interventi in materia, adottati dal marzo 2020 in poi; così F.J. Trillo Párraga, *Saliendo del bucle neoliberal*, cit., p. 781 ss.

<sup>83</sup> E. Rodríguez Rodríguez, A. Catalán Piera, *Main legislative changes of the 2021 Spanish labor reform and their impact on employment*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2024, p. 133.

<sup>84</sup> Così D. Álvarez Alonso, *La reforma laboral de 2021 y las transformaciones del mercado de trabajo tras su primer año de vigencia*, in *Revista española de derecho del trabajo*, 266/2023, p. 79 ss. Sugli aspetti centrali della riforma, per tutti, v. E. Rojo Torrecilla, [La reforma laboral de 2021. Negociación colectiva, flexibilidad interna y subcontratación](#), in *Revista De Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 467/2022, p. 77 ss.; A. P. Baylos Grau, *Un primo approccio*, cit., p. 225 ss.

<sup>85</sup> Nel caso dei PERTE, si è osservato come i requisiti, pur non impedendo del tutto l'accesso alle piccole imprese, lo abbiano, comunque, reso complicato; A.M. [Domínguez Quintero](#), M. [Gomariz](#), *Los PERTE*, cit., p. 53.

imprese, nell'esigenza di mantenere la propria competitività, potrebbero finire per essere tentate da strategie di perseguimento del risparmio attraverso la complessiva riduzione del costo del lavoro e, dunque, delle condizioni di impiego<sup>86</sup>. Un rischio di portata non indifferente, nell'ambito di tessuti economici, come quelli in questione, prevalentemente composti proprio da piccole e medie imprese.

Inoltre, al di là di questi rilievi, non si può ignorare che tanto il piano nazionale italiano che spagnolo pongano, con urgenza, il tema delle competenze e del necessario rafforzamento delle politiche attive del lavoro<sup>87</sup>. Da una parte, la proficua attuazione dei piani nazionali e l'esecuzione dei progetti finanziati dalle amministrazioni presuppone competenze altamente specializzate, nonché vere e proprie "nuove" competenze, soprattutto nell'area della transizione verde e delle nuove tecnologie digitali<sup>88</sup>. Dall'altra, vi è il rischio che, nella permanente carenza delle competenze necessarie, l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza si trasformi in una sorta di collo di bottiglia occupazionale<sup>89</sup> e che, dunque, l'anelata trasformazione ecologica e digitale finisca per essere povera di lavoro<sup>90</sup>.

Ai mercati del lavoro è stata, dunque, posta un'importante sfida, che rimane, ad oggi, per entrambi gli Stati, ancora del tutto aperta, nonostante l'ingente quantità di risorse impiegate per perseguire l'obiettivo di rafforzare le politiche attive del lavoro e le competenze professionali. Nel caso italiano, la predisposizione di un insieme integrato di fondi di finanziamento<sup>91</sup> e la conseguente attuazione di programmi, tra cui, in particolare, il "Programma per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori" (GOL), non sembrano, ad oggi, essere riusciti a centrare l'obiettivo di rilevare i bisogni del mercato del lavoro e di consentire il *matchmaking*, in nessuna parte nel territorio italiano<sup>92</sup>. Allo stesso modo, alla predisposizione di un'ampia dotazione finanziaria da parte della Spagna<sup>93</sup>, a cui sono seguiti i diversi programmi adottati dalle comunità autonome, non pare essere corrisposto un incremento dei livelli occupazionali, né l'auspicata riduzione del tasso di disoccupazione (almeno, non in tutto il territorio)<sup>94</sup>. In tale esperienza nazionale, solo di recente, è stata introdotta la *Ley 3/2023*, cosiddetta "*Ley de empleo*", che ha tra i suoi obiettivi proprio quello di consentire una maggiore impiegabilità<sup>95</sup>. Ma è troppo presto per valutarne l'impatto effettivo.

In entrambi i casi, appare, dunque, ancora lunga la strada per il raggiungimento del detto obiettivo, tanto più che il grado di attuazione delle politiche attive in campo risulta, in Italia come in Spagna, del tutto differenziato nelle varie parti del territorio<sup>96</sup>, determinando il rischio di avere una maggior disgregazione territoriale, in luogo dell'auspicata coesione. Peraltro, il proficuo perseguimento di tale obiettivo sembra, ancora una volta, richiamare l'attenzione sul ruolo delle parti sociali e, particolarmente,

---

<sup>86</sup> M. Martone, *Il lavoro nel PNRR*, cit., p. 2531.

<sup>87</sup> Il tema della mancanza di competenze riguarda anche le pubbliche amministrazioni, v. F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr*, cit., p. 188.

<sup>88</sup> Per l'Italia, C. Gagliardi, R.A. Maroni, S. Scaccabarozzi, C. Lucifora, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, in CNEL, *XXIV Rapporto del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva*, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it), 2022, p. 335 ss.; per la Spagna, v. A.M. Domínguez Quintero, M. Gomariz, *Los PERTE*, cit., p. 54.

<sup>89</sup> Si tratta di un fattore di rischio di cui non è stato dato conto nella costruzione del PNRR italiano; così, F. Di Mascio, A. Natalini, *L'attuazione del Pnrr*, cit., p. 186-187.

<sup>90</sup> T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche*, cit., p. 14.

<sup>91</sup> P. Bozzao, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *Lav. dir.*, 2/2023, p. 263.

<sup>92</sup> Così, M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 178 ss. In generale, sull'insufficienza delle politiche attive adottate dall'Italia, T. Treu, *Patto per il lavoro*, cit., p. 27.

<sup>93</sup> Ciò nell'ambito delle componenti 19 "piano nazionale di competenze digitali", 20 "piano strategico di impulso alla formazione professionale" e 23 "nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente ed inclusivo".

<sup>94</sup> J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE y las políticas activas de empleo en las regiones españolas: un análisis comparativo*, in *International Review of Economic Policy*, 1/2022, p. 120.

<sup>95</sup> Sul punto v. E. Cabero Morán, *La promettedora Ley de Empleo de 2023 y sus novedades sobre la reforma laboral de 2021*, in *Trabajo y Derecho*, 100/2023.

<sup>96</sup> Sull'attuazione differenziata del programma GOL in Italia, v. M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 178 ss.; sulla Spagna, v. J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE*, cit., p. 108 ss.

dei sindacati, oltre che delle stesse imprese<sup>97</sup>. Ed invero, la riduzione del *mismatch*, insieme al rafforzamento della formazione, richiede anche l'effettiva identificazione delle esigenze del mercato del lavoro, rendendo necessario un ruolo attivo, ancorché non esclusivo, degli attori citati<sup>98</sup>.

---

### Abstract

*Il presente contributo intende comparare le esperienze di Italia e Spagna, rispettivamente prima e seconda destinataria dei fondi europei, nonché Paesi più duramente colpiti dalla pandemia, dando preliminarmente conto delle risorse e della struttura dei rispettivi PNRR, per porre poi l'attenzione sul ruolo svolto in entrambi gli Stati dal dialogo sociale e dagli strumenti di partenariato, nonché sulle loro conseguenze in materia di occupazione.*

**Parole chiave:** *NextGeneration Eu*, partenariato, dialogo sociale, occupazione

\*

*The paper aims to compare the experiences of Italy and Spain, the first and second recipients of European funds respectively, and the countries most affected by the pandemic, first by considering the resources and structure of their respective NRPs, and then by focusing on the role played by social dialogue and partnership instruments in both countries, as well as their consequences for employment.*

**Key words:** *NextGeneration Eu*, public-private partnership, social dialogue, employment

---

<sup>97</sup>Così, per l'Italia, v. T. Treu, *Patto per il lavoro*, cit., p. 27 ss.; per la Spagna, v. J. Molina Belmonte, S.M. Ruiz Peñalver, J.A. Camacho Ballesta, M. Rodríguez Molina, *Los fondos Next Generation UE*, cit., p. 120.

<sup>98</sup> Anche su questo fronte è stato esaltato il ruolo della collaborazione tra pubblico e privato; v. P. Bozzao, *L'intermediazione del lavoro*, cit., p. 275-276; M. Faioli, M. Luccisano, N. Cappellazzo, A. Smilari, *Tecnofobie nella Missione 5*, cit., p. 188; R. Salomone, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *Lav. Dir.*, 2/2023, p. 204.