

## Il Recovery Plan e le prospettive di rinnovamento dei servizi pubblici per la società italiana

*Romano Benini*

*Link Campus University Roma, Esperto Presidenza del Consiglio*

### Riassunto

La capacità competitiva dei sistemi territoriali dipende anche dalla funzione dei servizi pubblici. L'Italia è chiamata a riforme importanti per dare maggiore efficienza al sistema dei servizi pubblici e per innovare l'attuale modello burocratico, per poter garantire quelle prestazioni e quei servizi che sono fondamentali per il sistema sociale e per la crescita economica. L'obiettivo di questo contributo è quello di approfondire le modalità attraverso cui il Recovery plan previsto ed approvato per l'Italia colloca l'innovazione dei servizi pubblici al centro del rapporto tra riforme ed investimenti e come leva fondamentale per collocare una nuova fase delle politiche pubbliche come snodo del decisivo rapporto tra crescita economica e sviluppo sociale. Si affiancano al Recovery Plan importanti interventi che riguardano la riforma delle pubbliche amministrazioni ed un significativo piano di assunzione di nuove professionalità. Le nuove forme del rapporto tra sistema pubblico e privato ed il tema della coesione territoriale costituiscono la chiave di interpretazione che l'autore propone in riferimento alle riforme in atto ed alla prospettiva del Recovery plan.

*Parole chiave:* pubblica amministrazione, welfare, piano nazionale di ripresa e resilienza, società, crescita, inclusione

**Abstract.** *The Recovery Plan and the Perspectives of Modernization of the Public Services for Italian Society*

The competitive capacity of territorial systems also depends on the function of public services. Italy is required to undertake important reforms in order to make the system of public services more efficient and to innovate the current bureaucratic and procedural model, to ensure those services that are fundamental for the social system and for economic growth. The aim of this contribution is to deepen the importance the Recovery plan envisaged and approved for Italy allocates to the innovation of public services as a crucial element the relationship between reforms and investments and as a fundamental incentive to implement a new phase of public policies for economic growth and social development. Alongside the National Recovery and Resilience Plan, there are important interventions concerning the reform of public administrations and a significant plan for the recruitment of new professionals. For the author, the new forms of the relationship between the public and private systems and the theme of territorial cohesion constitute the core elements of the interpretation of the reforms taking place in Italy and, in particular of potential impact of the Recovery Plan in strengthening Italian economic growth and social development.

*Keywords:* public services, recovery plan, society, economy, social inclusion

DOI: 10.32049/RTSA.2021.3.01

### 1. Introduzione

In questi anni la situazione economica e sociale, con la presenza di diversi fattori di crisi, da ultimo la crisi sanitaria da COVID-19, ha reso particolarmente evidente il ruolo delle politiche pubbliche nella regolazione dell'economia e nella definizione delle condizioni per lo sviluppo sociale. Sia la crisi ambientale che quella finanziaria hanno negli scorsi anni posto l'attenzione delle istituzioni nazionali e sovranazionali sulla necessità di politiche pubbliche di regolazione e di governo dei fenomeni, ma le conseguenze della crisi sanitaria derivanti dalla pandemia da COVID-19 hanno reso ancora più evidente la centralità di politiche pubbliche volte a garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie.

Per quanto riguarda l'economia, la maggior forza di quei sistemi economici e territoriali in cui il modello è definito da una economia mista pubblico-privato e da una forte capacità di governance e di regolazione istituzionale, come in Germania e nel Nord Europa, ha riproposto anche nelle nazioni liberali il ruolo determinante delle politiche pubbliche, chiamate non solo a definire il quadro entro cui agisce il mercato, ma ad avere una funzione determinante nel gestire l'inclusione sociale, la promozione del capitale umano e rispetto al ruolo dell'intervento del soggetto pubblico nell'economia. Si tratta di una dimensione da sempre presente nel modello europeo e che in alcuni casi, per esempio in Francia ed in Italia, ha contribuito a dare regole alla presenza di investitori stranieri in settori di mercato determinanti per la sicurezza nazionale.

In ogni caso le condizioni di espansione del sistema economico del Quarto Capitalismo sono direttamente collegate alla capacità della crescita economica, favorita dall'innovazione tecnologia e dalla dimensione globale dei mercati, di coordinarsi con lo sviluppo sociale ed il progresso culturale, ossia con le condizioni dell'inclusione e dell'accesso alla conoscenza (Arfaras, 2021; Cipriani, Gramolati e Mari, 2018). In questa prospettiva sempre di più la capacità competitiva dei territori e delle nazioni viene misurata tenendo conto del ruolo e dell'efficacia delle politiche pubbliche, sia considerando gli investimenti che i servizi pubblici. In questa logica di intervento, fortemente sollecitata dalla Commissione europea, appare opportuno analizzare se le riforme in atto in Italia ed il piano di investimenti e di riforme collegate al Recovery plan (il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*) costituiscano riferimenti adeguati alla necessaria innovazione qualitativa della pubblica amministrazione italiana e per la definizione di un sistema di servizi pubblici in grado di sostenere le esigenze dei cittadini e delle imprese, accompagnando la crescita economica e lo sviluppo. Al tempo stesso, in un paese come l'Italia caratterizzato da difficoltà di coesione tra i territori, la crescita della capacità competitiva appare collegata ad un miglioramento del livello di coesione che vede come determinante per questo scopo la funzione dei servizi pubblici e del loro rafforzamento in ogni regione.

## **2. Capacità competitiva, coesione territoriale e ruolo dei servizi pubblici**

La capacità competitiva delle regioni europee viene misurata dalla Commissione europea in ragione di un indice, denominato *Regional competitiveness index* (Commissione europea, 2019), che considera diversi fattori, denominati indicatori, combinati in ragione di un algoritmo che a sua volta tiene conto di diversi subindicatori. Questi indicatori mostrano come le politiche pubbliche e la funzione dei servizi pubblici costituisca un riferimento determinante per misurare e valutare la capacità competitiva delle regioni europee. Accanto a fattori determinati dal mercato, come appunto il mercato finanziario e le reti di impresa, buona parte degli indicatori che misurano la capacità di un territorio di determinare crescita e sviluppo derivano dalle politiche pubbliche in modo diretto (stabilità macroeconomica, capacità istituzionale, educazione primaria, formazione tecnica e continua, sistema socio-sanitario) od indiretto (mercato del lavoro, adeguamento tecnologico, innovazione, infrastrutturazione economica).

Se consideriamo l'evoluzione della capacità competitiva italiana tra il 2013 ed il 2019, nell'analisi dei report triennali, vediamo come l'Italia si trovi in una situazione doppiamente problematica, in quanto a livello medio è in questi anni diminuita la capacità competitiva del sistema paese, ed è soprattutto aumentata la distanza tra i territori, in cui alla storica difficoltà in termini di capacità competitiva delle regioni del Mezzogiorno si è affiancata la maggiore difficoltà in regioni del Centro Italia, come l'Abruzzo, ma anche l'Umbria e le Marche in cui le situazioni di crisi si sono affiancate alle conseguenze sul tessuto sociale ed economico degli eventi sismici. In ogni caso dall'analisi comparata dei report europei sulla capacità competitiva emerge come gli elementi di difficoltà italiana derivino o siano in buona parte riconducibili proprio alla difficoltà nella promozione e nel governo delle politiche pubbliche (capacità istituzionale, servizi pubblici essenziali e governance) e nell'efficacia e qualità di fondamentali investimenti pubblici come quelli che riguardano la formazione, il mercato del lavoro ed il sostegno all'innovazione ed all'adeguamento tecnologico. D'altra parte la stessa analisi del Prodotto interno lordo mostra come nel tempo ad un dato positivo derivante dalla performance soprattutto del sistema manifatturiero e

dall'export si affianchi il segno negativo rispetto alla capacità di creare valore aggiunto determinato dal sistema dei servizi pubblici. Sono i costi che derivano dalla burocrazia, più che le difficoltà che le nostre imprese trovano sui mercati, a determinare il forte calo del PIL che ha caratterizzato la mancata crescita italiana degli ultimi anni. Si tratta di una evidenza che non appare solo empiricamente, ma che è stata oggetto di diverse valutazioni ed analisi. Basti considerare a questo proposito come (dati 2021):

- il costo annuo sostenuto dalle imprese per la gestione dei rapporti con la PA (burocrazia) è pari a 57 miliardi di euro (Fonte: The European House Ambrosetti, 2021);
- i debiti commerciali della PA nei confronti dei propri fornitori ammontano a 53 miliardi di euro (Fonte: Banca d'Italia, 2021);
- il deficit logistico-infrastrutturale penalizza il nostro sistema economico per un importo di 40 miliardi di euro all'anno (Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2020);
- se la giustizia civile italiana avesse gli stessi tempi di quella tedesca, il guadagno in termini di Pil sarebbe di 40 miliardi di euro all'anno (Fonte: CER-Eures, 2017);
- sono anche i 24 miliardi di euro di spesa pubblica in eccesso che non consentono di abbassare in Italia la pressione fiscale alla media UE (Fonte: Discussion paper 23 Commissione europea);
- gli sprechi e la corruzione presenti nella sanità costano alla collettività 23,5 miliardi di euro ogni anno (Fonte: ISPE, 2018);
- gli sprechi e le inefficienze presenti nel settore del trasporto pubblico locale ammontano a 12,5 miliardi di euro all'anno (Fonte: The European House Ambrosetti-Ferrovie dello Stato, 2017).

Al tempo stesso la pubblica amministrazione italiana è tra le più snelle d'Europa, per quanto riguarda il numero di dipendenti pubblici in percentuale sulla popolazione occupata, ed è fortemente coinvolta in una fase di passaggio generazionale che riguarderà entro i prossimi anni circa un milione di attuali dipendenti pubblici, destinati al pensionamento e sostituiti da circa 800mila (dati Anpal-UnionCamere, 2021) dipendenti chiamati ad innovare

profondamente i nostri servizi pubblici. Per questo motivo se, da un lato, la pubblica amministrazione italiana costituisce da tempo l'anello debole del sistema paese, dall'altro la ripresa italiana riguarda la capacità di promuovere adeguate politiche pubbliche attraverso un sistema di servizi adeguato ed efficiente. Le riforme in corso, in parte collegate anche all'attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, insieme all'avvio del passaggio generazionale nel pubblico impiego costituiscono quindi due elementi determinanti per permettere all'Italia di migliorare la propria capacità di competere ed in questo modo anche di sostenere la crescita economica e lo sviluppo sociale.

### **3. L'impatto della crisi sanitaria nel sistema sociale ed economico italiano e la necessità di collegare investimenti e riforme**

L'esigenza di riformare la pubblica amministrazione e di garantire un efficace sistema di servizi pubblici riguarda in particolare la centralità, nell'attuale modello sociale ed economico, dei servizi alla persona ed al territorio per poter determinare valore aggiunto e stimolare gli investimenti. Nel modello europeo le infrastrutture sociali, sia per la sanità che per quanto riguarda il welfare, la formazione ed il lavoro, sono principalmente di natura pubblica ed anche i servizi privati che agiscono su modelli quali il sistema di convenzionamento sono profondamente legati per quanto riguarda le performance al sistema pubblico di riferimento (Somma, 2019). In questo senso se consideriamo i misuratori dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici alla persona (denominati Lea per la sanità, Liveas per l'assistenza e Lep per il lavoro) possiamo osservare una evidente disomogeneità della qualità delle prestazioni tra le regioni italiane e le tipologie di servizio rispetto al sistema sociosanitario, mentre i Lep che riguardano la formazione ed il lavoro non appaiono ad oggi nemmeno attuati, pur essendo stati previsti dalla legge (decreto legislativo n. 150 del 2015 e successive disposizioni attuative). In questo quadro di difficoltà e di deficit nelle infrastrutture fondamentali per la resilienza da un lato la crisi sanitaria ha potuto colpire più duramente, per via anche del progressivo indebolimento di alcuni

fondamentali presidi come le terapie d'urgenza nel sistema sanitario pubblico e convenzionato, mentre le ripercussioni sociali ed economiche della crisi appaiono in questi mesi decisamente aggravate dalla presenza di un sistema inadeguato, debole e sostanzialmente disomogeneo rispetto ai servizi sociali ed alle infrastrutture per la formazione ed il mercato del lavoro. Un fenomeno che conferma questa difficoltà nel sistema dei servizi pubblici ed accreditati per il lavoro e la formazione è quello che viene denominato come *skills shortage*, ossia la difficile reperibilità delle figure professionali e delle competenze richieste, anche in questa fase di difficoltà, dalle imprese italiane, che si colloca intorno al trenta per cento quale media nazionale, con punte del quaranta per cento per le competenze legate all'innovazione digitale ed alla sostenibilità ambientale. Per questo motivo appare importante segnalare due fenomeni, che richiedono interventi importanti:

- l'uscita dalla crisi, in assenza di livelli essenziali e garantiti su tutto il territorio nazionale dei servizi e delle politiche pubbliche, rischia di diminuire ulteriormente la coesione sociale ed economica italiana, allontanando le regioni più "virtuose" e sostanzialmente meglio collegate al sistema economico tedesco dal resto del paese;
- una ripresa economica che riguardi solo una parte del territorio nazionale rischia di determinare effetti controproducenti sul piano della tenuta sociale e politica del paese.

Questi fenomeni sono stati rilevati durante i lunghi mesi della pandemia e per questo motivo il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* affianca agli investimenti l'adozione necessaria di riforme in grado di migliorare la coesione economica e sociale del paese. D'altra parte se il blocco delle attività economiche ha determinato nel corso del 2020 un calo del PIL di circa 8 punti, l'atteso rimbalzo di cinque punti previsto per il 2021 e la successiva fase di auspicata ripresa dipendono da due fattori: la capacità di collegare riforme ed investimenti e di rafforzare attraverso adeguati servizi e politiche pubbliche la capacità della nostra pubblica amministrazione di sostenere lo sviluppo, soprattutto nelle aree più in ritardo.

Questi investimenti e queste riforme vedono quale centrale il ruolo di una rinnovata pubblica amministrazione e di un adeguato ed efficiente sistema di servizi pubblici per il

territorio, per le imprese e per i cittadini. Senza efficaci riforme dei servizi pubblici la ripresa italiana rischia di dividere il paese tra territori competitivi e dotati di una efficace amministrazione pubblica e capacità istituzionale e territori privi di capacità di creare valore aggiunto, anche per l'assenza di adeguati servizi ed investimenti pubblici.

#### **4. Il Recovery plan e la centralità degli investimenti pubblici**

In questo contesto, che delinea una importante fase di passaggio per il “sistema Italia”, il ruolo del Recovery plan appare determinante, anche in ragione della centralità delle riforme del sistema dei servizi pubblici, che il governo italiano ha condiviso con la Commissione europea. Non a caso a questa centralità sono collegate riforme ed investimenti, in una azione che viene misurata anche rispetto alla governance, a fronte del fatto che l'articolo 117 della Costituzione italiana attribuisce molte delle competenze determinanti per la crescita e lo sviluppo, soprattutto quelle che riguardano i servizi alla persona ed all'economia, alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Sono pochi i paesi europei che attribuiscono un tale livello di autonomia alle istituzioni regionali e locali, prevedendo persino competenze legislative in materia, ed appare evidente come l'inadeguata performance dei servizi territoriali dipenda anche dall'inefficacia della governance, sia per quanto riguarda il rapporto tra Stato e regioni che per quanto attiene la capacità di governare il rapporto tra sistema pubblico e privato nell'erogazione dei servizi. In ogni caso il PNRR opera a Costituzione vigente e sarà anche da valutare l'effettiva capacità delle regioni di realizzare compiutamente questo salto di qualità nella capacità di governo e di promozione dei servizi e delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale.

In ogni caso il quadro delle misure che sono previste dal Piano è di grande significato sia per l'intervento diretto sul sistema dei servizi pubblici che per quanto riguarda l'impatto delle politiche e degli investimenti che riguardano il sistema pubblico e che quindi chiamano in causa le amministrazioni e le istituzioni.

Se passiamo in rassegna le diverse misure che vanno a definire l'impianto del PNRR

vediamo come sia centrale la funzione dell'innovazione della pubblica amministrazione ed il sostegno ai relativi interventi di riforma. La Missione n. 1 ha come obiettivo generale quello di dare un «impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Paese», mediante investimenti idonei a garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese. La Missione investe alcuni ampi settori di intervento del sistema pubblico tra cui la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione e la riforma della giustizia. La digitalizzazione è uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori pubblici tra cui: le infrastrutture nel loro complesso, da quelle energetiche a quelle dei trasporti (Missioni 2 e 3); la scuola, nei programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle funzioni amministrative, della qualità degli edifici (Missione 4); la sanità, nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di assistenza sanitaria a tutti i cittadini (Missioni 5 e 6). Fondamentale l'intervento sulle infrastrutture per i trasporti e la logistica della terza Missione «Infrastrutture per la Mobilità sostenibile», che punta a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile. È questo l'intervento che riguarda la rete ferroviaria, la sicurezza stradale, l'intermodalità e la logistica integrata. Si tratta di investimenti che avranno una particolare attenzione ai territori meno collegati e saranno quindi volti a colmare il divario fra Nord e Sud e tra le aree urbane e aree interne e rurali del Paese. Sono misure decisive per le infrastrutture per lo sviluppo nelle aree in ritardo in quanto favoriscono la coesione sociale e la convergenza economica, uniformando la qualità dei servizi di trasporto su tutto il territorio nazionale.

Appare poi determinante per l'impatto sul rafforzamento del capitale umano quanto previsto dalla Missione 4 «Istruzione e ricerca» che prevede tra l'altro il miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, nonché dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti, l'ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche ed il rafforzamento della ricerca e la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese. Fondamentale l'impatto sullo sviluppo umano degli investimenti



pubblici previsti dalla Misura 5, che in particolare interviene sui servizi che riguardano i servizi per il lavoro ed il sistema di welfare e socioassistenziale. La componente «Politiche per il lavoro» mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, a migliorare l'occupabilità dei lavoratori e ad innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. La componente «Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore» ha l'obiettivo di valorizzare la dimensione "sociale" delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi. Questa dimensione si realizza nel rapporto tra sistema pubblico e servizi privati accreditati od in convenzione.

Completa il pacchetto delle misure la sesta area di intervento che anche in questo caso riguarda servizi pubblici fondamentali come quelli che intervengono sul sistema sanitario. In particolare l'intervento è finalizzato ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese e a migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l'innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico-professionale, digitale e manageriali del personale. Si affiancano necessariamente agli investimenti destinati ad attuare queste misure gli interventi di riforma, senza i quali non appare possibile garantire efficacia alla spesa ed assicurare al *Piano nazionale di ripresa e resilienza* l'atteso impatto su tutto il territorio nazionale.

## **5. Lo snodo delle riforme dei servizi pubblici ed il piano di riforma del personale e di assunzione**

Gli assi delle riforme avviate dal giugno del 2021 e che accompagnano gli investimenti del Recovery plan prevedono una tempistica ben definita e vanno a creare le condizioni in grado di sostenere gli investimenti e rendere efficace la spesa. Vanno in questo senso considerati come determinanti le riforme che riguardano i diversi interventi volti alla

semplificazione: la semplificazione degli oneri burocratici, dei contratti pubblici, degli adempimenti ambientali, del reclutamento nella pubblica amministrazione. Si affiancano a questi interventi di semplificazione le misure che riguardano la riforma dell'ordinamento giudiziario, la revisione delle norme anticorruzione, nonché una legge importante, che si caratterizza come riforma abilitante e che prevede (Legge concorrenza 2021) interventi per le reti di telecomunicazione nelle aree prive di copertura; concessioni per la gestione di porti; rete energia elettrica; concessioni idroelettriche, gas naturale, nonché la riforma dei servizi pubblici locali. Importante per il rinnovamento e l'efficienza del pubblico impiego anche l'attesa riforma, definita nel rapporto con le parti sociali, che riguarda le carriere nella pubblica amministrazione nonché il pacchetto atteso per fine 2021 di riforma della giustizia tributaria, del processo penale e civile. I costi della giustizia e le conseguenze dei tempi per le decisioni dell'apparato giudiziario nel sistema italiano costituiscono un pesante fattore di diseconomia che il governo affronta attraverso queste riforme collegate all'attuazione del PNRR. Per quanto riguarda il capitale umano sono previste importanti riforme che riguardano il sistema della formazione professionale e della formazione tecnica superiore, nonché del sistema dell'orientamento, delle lauree abilitanti e del reclutamento degli insegnanti. È infine attesa una importante riforma organica del pubblico impiego, alla quale fa seguito un intervento per la gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, a completare un corpus normativo sulla funzione pubblica di notevole portata e chiamato, da subito, ad accompagnare gli investimenti del PNRR e di conseguenza a migliorare il funzionamento della macchina del sistema dei servizi pubblici e a rendere più competitivo il sistema Paese.

## **6. L'innovazione del lavoro pubblico tra *Patto per l'innovazione* e la riforma del pubblico impiego**

Nel mese di marzo del 2021 il governo italiano ha sottoscritto con le principali organizzazioni sindacali un *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione*

*sociale*, il cui obiettivo è stato quello di concordare le linee guida delle successive riforme collegate al PNRR. In questa intesa si è stabilita la centralità politica dell'innovazione della pubblica amministrazione e la consapevolezza che l'innovazione tecnologica sostenuta dal Recovery fund si deve accompagnare con quella delle competenze e delle capacità del personale. A questo obiettivo si collegano i percorsi obbligatori di formazione continua per il personale, nonché le modalità di condivisione dell'accesso alla formazione continua ed un importante piano di assunzioni e di turn over che si avvale anche della collaborazione di strutture come il Formez e che prevede un piano di nuove assunzioni anche da parte delle amministrazioni locali e delle regioni. In questo processo di rafforzamento del capitale umano della nostra pubblica amministrazione è stato stabilito il coinvolgimento attivo ed il ruolo delle relazioni sindacali, anche per evitare chiusure corporative, e tra le forme di innovazione è previsto il ricorso ad una contrattazione che permetta il lavoro “a risultato e a prestazione” anche attraverso lo smart working. Viene rafforzato il ruolo del welfare contrattuale e quello della bilateralità nella garanzia del diritto dovere alla formazione, al welfare, alle prestazioni integrative. Significativo l'accento alla necessità di implementare le figure tecniche specialistiche non dirigenziali, tema legato ad una specifica declaratoria dei fabbisogni e pianificazione delle assunzioni. Nell'attuazione dell'intesa tra governo e parti sociali e nelle successive riforme tuttavia può essere ulteriormente rafforzata la programmazione e l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni come previsto per la sanità ed il sistema delle politiche del lavoro. In questo senso appare opportuna la costituzione di una agenzia nazionale chiamata a verificare la formazione e gli standard di servizio presenti tra le diverse amministrazioni e nei territori in quanto il problema della omogeneità nella qualità delle prestazioni dei servizi pubblici non solo va affermato come diritto per i cittadini, ma anche come modalità per verificare la qualità stessa dell'offerta dei servizi pubblici. Allo stesso modo l'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni vincola l'Amministrazione a garantire la presenza di quella strumentazione, di quelle infrastrutture materiali e digitali necessarie per garantire il livello del servizio. La centralità dell'aumento della competitività si lega infatti alla definizione ed alla garanzia di un livello, di uno standard nazionale delle prestazioni della PA che limiti le differenze tra i territori ed i servizi

e che si appoggi su adeguate piattaforme informatiche e strumenti di aggiornamento professionale. L'INAPP, l'agenzia nazionale per la valutazione delle politiche pubbliche, potrebbe essere chiamata a svolgere questa utile funzione.

Il testo di questa intesa, che anticipa le linee della riforma del pubblico impiego prevista per il 2022 offre alcuni interessanti innovazioni che appaiono tuttavia ancora da definire compiutamente, come il canale unico di reclutamento tramite portale nazionale, che va organizzato per semplificare e non per creare colli di bottiglia in procedure autorizzative per le assunzioni che restano complesse. In ogni caso la reingegnerizzazione dei processi va legata ad un cambiamento nella cultura organizzativa nei servizi pubblici che superi le logiche della proliferazione di passaggi e procedure. A sua volta il ricambio del personale richiede non un automatico processo di sostituzione ma una operazione ampia e completa di revisione ed aggiornamento delle mansioni e delle funzioni dei servizi e delle prestazioni da erogare a cittadini ed imprese. In questo contesto di riforma, accennato dall'intesa, che appare importante definire, a fianco al processo di reclutamento, una contestuale ed adeguata possibilità di ricorrere per le prestazioni specialistiche e non strutturate ai contratti professionali, evitando tuttavia la formazione di sacche di precariato e limitando questa possibilità alle funzioni professionali e mai sostitutive di funzioni ordinarie, esecutive o previste in pianta organica. In questo quadro va sviluppata la possibilità di definire percorsi di carriera con passerelle di passaggio tra il sistema pubblico e quello privato più diffuse e comuni e vanno previsti meccanismi sanzionatori più rigorosi che tolgano le responsabilità a chi non vuole assumere le decisioni connesse al ruolo formale connesso alla funzione rivestita.

Oltre alla funzione di monitoraggio, da organizzare ed implementare, vanno introdotti strumenti e meccanismi di valutazione costante della performance che coinvolgano anche i cittadini utenti e le organizzazioni di tutela dei consumatori. Al tempo stesso vanno reintrodotti in modo trasparente gli strumenti di premialità a risultato per i dipendenti ed i singoli servizi. Si tratta di temi che in questi mesi il governo è chiamato a definire, nel confronto con le parti sociali, per completare ed approvare quella riforma del pubblico

impiego che appare determinante per garantire efficacia a servizi pubblici centrali nel piano di ripresa e resilienza e per restituire capacità competitiva all'Italia.

## **7. Conclusioni: una nuova pubblica amministrazione per un modello di welfare e di sviluppo sostenibile**

La ripresa e la resilienza italiana dipendono dal miglioramento dei fattori che determinano la capacità di competere, verificati a livello regionale. L'Italia ha ancora evidenti problemi di coesione tra i territori e l'importanza delle politiche pubbliche e della capacità di governo costituisce quindi l'elemento di fondo non solo per determinare crescita e sviluppo, ma anche per migliorare la credibilità del paese a livello globale, in un sistema in cui l'aspetto reputazionale risulta significativo, soprattutto per gli investitori finanziari.

Al tempo stesso l'efficacia di molte politiche ed investimenti, in questi mesi promossi tramite l'attuazione del Recovery plan, dipende dalla qualità, dall'efficienza e dall'innovazione del sistema dei servizi pubblici.

La combinazione tra le riforme avviate dal governo e il processo di sostituzione del personale e di passaggio generazionale in corso nella pubblica amministrazione può determinare finalmente quel cambio di passo atteso dalla società e dall'economia italiana, ma appare importante considerare come non sia sufficiente un maggiore efficientamento negli investimenti, ma sia necessario intervenire anche su alcune logiche di funzionamento del sistema, che nel tempo si sono rivelate obsolete. Superare le crisi è quindi possibile solo se vengono modificati i comportamenti e cambiate le scelte che hanno determinato la attuale situazione di difficoltà. Questo sistema di intervento per risultare efficace ha quindi anche bisogno di una analisi e di una verifica degli effetti di un modello di governance istituzionale dei servizi pubblici che, in ragione della inadeguata ed incompleta attuazione delle competenze attribuite dall'articolo 117 della Costituzione alle regioni, priva ampi territori del paese di adeguati standard nei servizi pubblici, soprattutto quelli destinati ai cittadini ed alle imprese. Appare difficile portare a compimento in modo efficace questo

salto di qualità che si chiede alla capacità istituzionale senza intervenire anche sullo snodo delle responsabilità istituzionali e delle verifiche dei risultati. Il tema della creazione di valore aggiunto e della capacità di competere riguarda anche l'assetto dei poteri tra Stato e regioni definito dalla Costituzione e riformato attraverso l'intervento sul Titolo V. Si tratta di un tema delicato e che nel 2016 è stato oggetto di uno specifico referendum, ma che in questi anni più recenti, nonostante gli effetti dell'assetto costituzionale dei poteri pubblici sulla coesione sociale ed economica, non è più stato collocato al centro dell'agenda e del dibattito politico. Tuttavia la questione del miglioramento della capacità istituzionale non può prescindere dalla valutazione degli effetti sul territorio e sulla qualità dei servizi determinati dal sistema di responsabilità definito dalla Costituzione italiana nel rapporto tra governo, regioni ed enti locali. L'attuale complesso modello di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione e della legislazione concorrente tra Stato e regioni potrebbe infatti determinare inefficienza nella promozione di standard condivisi in alcuni settori, come il welfare per il lavoro ed i servizi per lo sviluppo umano, sempre più determinanti per rendere efficaci gli investimenti del PNRR ed in generale migliorare il sistema dei servizi pubblici. La capacità del nostro paese di realizzare compiutamente le riforme e gli investimenti per migliorare l'economia e lo sviluppo sociale attraverso il contributo di servizi pubblici più efficienti passa anche attraverso questo snodo ed un auspicabile revisione della governance istituzionale.

## **Bibliografia**

Arfaras G. (2021). *La storia non è finita. Dalle origini del capitalismo alle varianti occidentale ed orientale*. Milano: Guerini ed associati.

ANPAL-UnionCamere, a cura di (2021). *Sistema informativo Excelsior. Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2021-2025)*. Roma: UnionCamere.

- Banca d'Italia (2021). *Finanza pubblica: fabbisogno e debito – febbraio 2021*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2021-finanza-pubblica/index.html> (24/07/2021).
- Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (2018). *Il Lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze: Firenze University Press.
- CER- EURES, a cura di (2017). *Giustizia civile, imprese e territori*. Roma: CER-EURES.
- Commissione europea (2019). *European Regional Competiveness Index 2019*. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/) (24/07/2021).
- ISPE (2018). *L'anticorruzione possibile, un decalogo per la Sanità*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://m.ispe-sanita.it/1/upload/decalogo.pdf> (24/07/2021).
- Lorenzani D., Reitano V.E. (2015). *Italy's Spending Maze Runner. An analysis of the structure and evolution of public expenditure in Italy*. European Economy Discussion Papers, Discussion Papers 023. Luxembourg: European Commission. DOI: 10.2765/296530.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2020). *Conto nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anni 2018-2019*. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2020-07/Libro%20Web%20CNIT%202018-2019\\_0.pdf](https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2020-07/Libro%20Web%20CNIT%202018-2019_0.pdf) (24/07/2021).
- Servizio studi Camera dei Deputati, Servizio studi Senato della Repubblica. (2021). *Dossier: Schede di lettura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Documentazione di finanza pubblica n. 28. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28.pdf> (24/07/2021).
- Somma A., a cura di (2019). *Lavoro alla spina, welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*. Milano: Meltemi.
- The European House Ambrosetti (2021). *La pubblica amministrazione da Peso aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9959/LA-P.A.-DA-PESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO\\_Ambrosetti%20Club.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/9959/LA-P.A.-DA-PESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO_Ambrosetti%20Club.pdf) (24/07/2021).

The European House Ambrosetti, Ferrovie dello Stato (2017). *Il futuro della mobilità urbana*. Milano: Studio Ambrosetti.