



**Audizione CODIRP**  
**Commissioni Riunite 1<sup>a</sup> Affari Costituzionali e**  
**7<sup>a</sup> Istruzione pubblica, beni culturali – Senato**

**Proposta di Legge S. 2598**  
**“Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile**  
**2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per**  
**l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**  
**(PNRR)”**

Il decreto in esame si propone di attuare ulteriori passi in avanti *“per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.

L’esigenza di adozione del provvedimento in esame evidentemente nasce da criticità emerse via via nel percorso di realizzazione dei progetti del PNRR.

Vorremmo dire che avevamo purtroppo evidenziato i possibili punti di caduta dell’architrave previsto dai provvedimenti relativi al PNRR in occasione delle audizioni 4 marzo 2021 (Commissione 2<sup>a</sup> Giustizia del Senato – doc. 1), 10 marzo 2021 (Commissione 11<sup>a</sup> Lavoro del Senato– doc. 2), 17 giugno 2021 (Commissioni riunite I Affari Costituzionali e VIII Ambiente della Camera – doc. 7), 1<sup>o</sup> luglio 2021 (Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia del Senato– doc. 8) e nei diversi documenti che abbiamo presentato in successive occasioni (Ministro PA 21 marzo 2021 – doc. 3; Commissione 14<sup>a</sup> Politiche UE del Senato 14 marzo 2021 – doc. 4; Ministro per la PA 21 marzo 2021 – docc. 5 e 6;).

Avevamo segnalato, ad esempio, che la centralizzazione delle decisioni e dei monitoraggi, la costruzione di una catena di comando eccessivamente lunga e frammentata non avrebbero consentito la necessaria spinta sia nella fase progettuale, ma ancor più nella fase attuativa dei progetti previsti dal PNRR.

Il sottoinquadramento delle competenze specialistiche, l’inidoneità e la temporaneità delle forme contrattuali di reclutamento dei professionisti e degli esperti hanno contribuito a rendere poco competitivi e appetibili le procedure di conferimento degli incarichi, oltre a costituire un freno per lo slancio che

l'innesto di tali figure avrebbe potuto e dovuto portare all'apparato amministrativo tradizionale.

Purtroppo, anche nel disegno di legge in esame (cfr. art. 1), le competenze tecnico specialistiche e professionali, in più punti del PNRR indicate come la leva di modernizzazione e rinnovo della PA nonché le gambe sulle quali far camminare il PNRR, sono inquadrare tra i funzionari con conseguenti limitate autonomia e capacità di iniziativa, per di più con contratti a tempo determinato, non si comprende con quali relazioni e rapporti con la dirigenza e le strutture amministrative.

Il provvedimento in argomento prosegue in non giustificabili percorsi di precarizzazione del lavoro pubblico esplicitando ad es. all'art. 9 che l'assunzione dei addetti all'Ufficio del Processo avverrà con contratti di lavoro a tempo determinato "*non rinnovabili*".

Incomprensibile anche l'art. 11, il quale consente la stipula di contratti di collaborazione, successiva alle eventuali mancate assunzioni per insufficienza di idonei all'esito delle procedure svoltesi, "*con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato*" a condizioni anche peggiori rispetto alla previsione del concorso bandito e non andato a buon fine, nonostante la parità di lavoro e di professionalità.

Non a caso i primi tentativi di "rafforzamento amministrativo" con questi criteri non hanno avuto i risultati attesi: chi ha competenze idonee, con curricula spendibili, non trova competitive siffatte offerte del sistema pubblico.

Non si coglie l'occasione per strutturare una classe dirigente moderna, multidisciplinare e tecnica che si vada ad aggiungere alla classica, preesistente, dirigenza amministrativa.

L'elemento di discontinuità delle competenze tecniche-specialistiche del Piano viene così disinnescato e ridotto ai livelli inferiori, mentre si rafforza, con aumento di costi, l'apparato burocratico che da sempre ha condotto la PA in modo unidimensionale. Si sta reiterando lo stesso schema di sempre.

Per rendere appetibile per i giovani l'ingresso nella Pubblica Amministrazione e scongiurare che i posti a concorso non siano coperti, proponiamo, quindi, che sia garantita una retribuzione adeguata e che siano agevolate le forme di lavoro agile.

Ancora più in contrasto con le enunciazioni sulle intenzioni del Piano è la deroga prevista all'art. 10 per consentire il conferimento a soggetti collocati in quiescenza di "*incarichi ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*" che, lungi dall'apportare alla pubblica amministrazione competenze fresche, è ben lontano dalla realizzazione del traghetamento generazionale che è uno degli obiettivi richiesti per il PNRR.

Per l'effettiva ristrutturazione e riorganizzazione della PA, infatti, uno dei passaggi fondamentali è sicuramente il rinnovo generazionale.

Con l'ingresso dei nuovi assunti sarà possibile attuare la digitalizzazione della PA e avviare nuovi processi ed interconnessioni tra le varie banche dati della Pubblica Amministrazione.

L'ingresso dei giovani dovrà essere accompagnato ad un progetto di sinergie con le generazioni più anziane in modo da garantire una staffetta generazionale.

Una staffetta generazionale che sia arricchita di valore aggiunto e cioè con ingresso non dall'ultima porta, ma da porte più elevate, in quanto c'è bisogno di recuperare anni di abbandono e stasi e di impoverimento delle competenze che nel tempo hanno reso la PA italiana tra le ultime nelle classifiche internazionali in termini di efficienza.

La staffetta generazionale deve passare per le consegne tra dipendenti di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non attraverso forme precarie o provvisorie quali contratti di collaborazione o di lavoro autonomo. Lo stesso criterio deve valere anche per i casi di prosecuzione di lavoratori di maggiore anzianità o di pensionandi.

Ciò sia per garantire un equilibrio nel sistema contributivo sia per consentire la professionalizzazione dei dipendenti e la qualità delle attività e dei servizi pubblici.

Inoltre, ai nuovi assunti deve essere garantita la crescita professionale.

Solo il rafforzamento delle professionalità e delle competenze interne può garantire la modernizzazione e l'efficientamento della PA, come richiesto dalla Commissione Europea.

Con riferimento particolare alla Scuola, non condivisibili sono le proposte di cui agli articoli da 44 a 47 in tema di formazione, reclutamento e sviluppo professionale dei docenti.

Le maggiori criticità risiedono, proprio in quest'ultimo profilo. Lo stesso PNRR, in applicazione di quanto previsto dal *Next Generation EU* – Riforma 2.2 della Missione n. 4, fa testualmente riferimento alla costruzione di *un sistema di formazione di qualità per il personale della scuola in linea con un continuo sviluppo professionale e di **carriera***.

Nel disegno di legge in esame, al contrario, il termine *carriera* non compare, ma si parla solo di incentivazione salariale, ferma restando la generale progressione per anzianità. Né la previsione in discorso può ritenersi attuata con il riferimento ad evanescenti *“figure professionali responsabili nell'ambito dell'organizzazione della scuola delle (sole?) attività di progettazione e sperimentazione di nuove modalità didattiche che possono essere parte integrante dei percorsi formativi”*, la cui individuazione è rimessa alle libere *“prerogative dei propri organi collegiali delle autonomie scolastiche”* tra i

docenti che intraprendono i percorsi di formazione a base volontaria e con possibili, e risibili, compensi forfettari.

Anche in tale ambito in tema di **reclutamento**, si segnala la necessità di superare *definitivamente* l'annosa questione del precariato, fenomeno che ha raggiunto cifre notevoli e per il quale va definito, dunque, un punto di arresto. L'esigenza di risolvere in tempi celeri il problema ben potrebbe essere soddisfatta con l'acquisizione del ruolo a seguito del conseguimento dell'abilitazione ed il superamento del periodo di formazione e prova, evitando la prevista imposizione di procedure gravose che rischiano di annullare l'obiettivo perseguito. Soltanto a seguito di un percorso di riequilibrio del sistema potrà rendersi effettiva la messa a regime di un sistema in cui l'accesso al ruolo docente possa essere garantito *esclusivamente* a seguito del superamento di procedure concorsuali, in attuazione del dettato costituzionale ed in linea con la non più differibile esigenza di innalzare i livelli di qualità del sistema.

## **Pool di coordinamento centrale e territoriale di professionisti ed esperti pubblici interni ed esterni**

Il disegno delineato dagli artt. 6 comma 5 e 7, comma 1 lett. c), risponde ad un'esigenza che abbiamo già segnalato quale fattore di sburocratizzazione e di efficacia operativa, che può essere garantita da un maggior coinvolgimento delle competenze tecniche

L'approccio è condivisibile ma ha un *vulnus* costituito dall'assenza di quelle competenze professionistiche che già esistono ed operano alle dipendenze della PA, è da queste che bisogna partire per non disperdere le conoscenze di fondo, per garantire la matrice di legalità pubblica e il più adeguato livello delle interrelazioni professionali anche esterne, al fine di **supportare la realizzazione dei progetti.**

La nostra proposta è che questi Pool, a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla

scelta, tra pari, dei coordinatori, diano luogo ad un'intelligenza collettiva nella progettazione e realizzazione dei progetti.

Questi **team interprofessionistici multidisciplinari**, articolati sia centralmente sia sul territorio, **non devono costituire piramidi gerarchiche o appesantimenti**, ma correlarsi paritariamente e direttamente alla medesima unità centrale/cabina di regia di riferimento, in modo da poter realmente rappresentare dei punti di riferimento, task force, comitati scientifici e tecnici e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: medici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, psicologi e altri professionisti sanitari, farmacisti, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che interagiranno per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni, proposte, progetti pilota, per settori agricoli, industriali e di servizi e distretti produttivi, di settore o territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR.

Si tratta di un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, da dedicare principalmente alle previsioni del PNRR, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici con la struttura di regia, anche per accorciare e semplificare l'interazione tra Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere svolte dai team interprofessionali che si interfacceranno con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi ed i **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e professionali anticorruzione.**

Per la facilitazione interna di tale approccio riorganizzativo, sotto il profilo operativo proponiamo uno strumento flessibile e **senza costi**, che ruoti intorno alla creazione di una **“trattazione trasversale” digitale di attività e funzioni, in modalità telematica**, da postazioni di lavoro dei singoli preposti, che si arricchisca di contenuti, mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) di quelli già esistenti negli archivi delle

diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l'implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

Al fine di ottimizzare l'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, non raggiungono capillarmente il territorio e non rispondono alle sue esigenze.

L'efficienza delle azioni potrebbe essere sostenuta o disincentivata economicamente, in relazione alle misure operative attuate secondo le previsioni tecniche anche derivanti da indirizzi pubblici e sulla base di risultati concreti, non solo su base statistica.

Per massimizzare gli effetti, occorrerebbero dunque **modalità di lavoro "in parallelo"**, secondo un modello simile alla geometria frattale, attuando progetti piccoli, adatti in primo luogo alle piccole imprese, ma replicabili su grande scala e/o sussumibili come parte di disegni o progetti più ampi.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all'economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione del progetto che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare nella PA quel bagaglio di conoscenze che permetta loro di partecipare alla realizzazione dei progetti più grandi o l'ispirazione per poterne presentare di propri.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA che saranno coinvolte nell'attuazione di punti del PNRR, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e**

**sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain**.

7

CODIRP con le sue professionalità che abbracciano vari settori che vanno dalla scuola, alla medicina, alla psicologia, all'amministrazione pubblica e previdenza, rappresenta *in nuce* un esempio di questo sistema in rete capace di affrontare i problemi non solo sotto il profilo sindacale ma anche di tipo tecnico-scientifico.

La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e costruttivo.

**3-I S.p.A.**

Come espresso dal Ministro Orlando in audizioni e interventi vari, non è più procrastinabile la realizzazione di banche dati come il SINP (Sistema Informativo Nazionale Prevenzione), previsto dall'art. 8 del D.lgs. 81/2008, con la finalità di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici.

In generale, è fondamentale la rilevanza degli strumenti digitali per la gestione dei big data, in tutti i compiti istituzionali di rilevanza pubblica (ad es. per l'INAIL, tutti ruotanti intorno al fulcro costituito dalla prevenzione nei suoi vari ambiti e livelli: informazione, formazione, assicurazione, prestazioni, cura, riabilitazione, reinserimento, deterrenti da recuperi economici, incentivi, disincentivi, banca dati, ricerca).

La Legge 215/2021, intervenuta in materia di prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro e sulla vigilanza, ha rafforzato il ruolo di controllo per l'INL, chiamato a vigilare sulla generalità dei luoghi di lavoro al pari delle

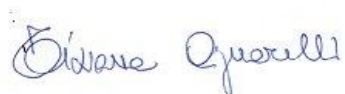
ASL, ma, soprattutto, il decreto PNRR 2 ha conferito un enorme ruolo alle banche dati, quali il Portale nazionale unico del sommerso (PNS) ed il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP).

La scelta di affidarne la gestione ad INL (PNS) e ad INAIL (SINP) sottende l'idea che la raccolta e gestione dei dati non si deve limitare alla pura tecnica della "analisi statistica" (con strumenti quali l'analisi della varianza ANOVA, l'analisi delle componenti principali PCA ecc.), ma richiede un insieme di competenze tecniche e giuridiche che solo gli Istituti che hanno acquisito l'*expertise* necessaria possono portare a frutto e rendere operative sul campo della prevenzione.

Oggi grazie al PNRR vi è una grande attenzione alla digitalizzazione dei servizi ed alla gestione delle banche dati, ma occorre non dimenticare la professionalità che richiedono la raccolta e la gestione dei dati perché senza di questa si rischia di ottenere quello che gli inglesi chiamano "*garbage in garbage out*".

Roma, 20 maggio 2022

Il Segretario Generale  
Tiziana Cignarelli



Si allegano i richiamati documenti





**Audizione 2° Commissione Senato**  
**Doc. XXVII n. 18**  
**Proposta di “Piano Nazionale ripresa e resilienza”**  
**- 4 marzo 2021-**

**CONTRIBUTO PER LA GIUSTIZIA**

**RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE**

**PROCESSO DEL LAVORO E PREVIDENZIALE: NEGOZIAZIONE ASSISTITA**

La riforma della giustizia civile si pone come un nodo centrale dell’attuazione del Recovery Plan.

Occorre una riforma che conduca ad una drastica riduzione del numero dei contenziosi portati davanti ai tribunali (civili e amministrativi).

Come evidenziato, per abbattere il contenzioso pendente, occorre procedere in parallelo con strumenti di prevenzione e/o deflazione del processo.

Rispetto al predetto obiettivo, non appare rispondere alle principali esigenze di efficienza ed equità del servizio, il devolvere un certo numero di controversie ad organismi arbitrali.

Infatti, oltre a creare un sistema di giustizia parallelo a pagamento (ove chi ha minori disponibilità economiche finisce con l’essere svantaggiato), dovendo necessariamente consentire una possibilità di impugnazione delle decisioni arbitrali (a pena di violare le norme costituzionali), si finirebbe anche in questo caso con il creare un contenzioso indotto, che andrebbe comunque a gravare sulle Corti.

Gli interventi diretti alla Degiurisdizionalizzazione e risoluzione alternativa delle controversie sono gli unici che possono portare in breve

tempo ad una riduzione dei tempi del processo e ad un “sistema giustizia” efficiente e competitivo con le altre realtà europee.

In effetti, l’istituto della mediazione, dopo un iniziale entusiasmo, si è scontrato con le evidenti difficoltà insite nel sistema. Farraginosità del ricorso agli organismi di mediazione, scarso controllo su questi, necessità di retribuire sia i legali che il mediatore a carico delle parti, evidente sfiducia da parte degli avvocati nell’affidare la mediazione a mediatori.

Rimedio efficace sarebbe, quindi, la rivisitazione, **con estensione e potenziamento** dell’istituto della **negoziazione assistita**.

E’ necessario riconoscere ed estenderne l’ambito di applicazione anche alle cause di lavoro e previdenza e renderla obbligatoria, mediante apposite previsioni nel codice di procedura civile.

Si può ad esempio prevedere che la prima udienza del giudizio sia diretta ad accertare il comportamento delle parti in sede di negoziazione e ad indagare la ragione del fallimento, prevedendo sanzioni processuali per la parte che non sia stata presente alla negoziazione o si sia limitata ad una presenza passiva, senza accettare un vero contraddittorio volto alla definizione stragiudiziale.

**Per il rafforzamento della negoziazione assistita dovrebbero essere affidati agli avvocati, all’interno della fase di negoziazione assistita, più ampie e rilevanti prerogative**, con potestà di emissione di provvedimenti provvisori (es. ingiunzioni di pagamento, ordinanze di pagamento, ecc.), anticipatori degli effetti delle azioni giudiziarie, contestabili e paralizzabili paritariamente da avvocati delle parti destinatarie dei provvedimenti, sempre nell’ambito della negoziazione assistita o, altrimenti, suscettibili di assumere carattere di definitività ed esecutività, decorso un certo termine senza contestazione e/o opposizione in contraddittorio di negoziazione assistita, fatta salva la possibilità di impugnazione davanti al Giudice per limitati e tassativi casi o per l’omesso rispetto dei requisiti di garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa.

**Riguardo al contenzioso delle amministrazioni e degli enti pubblici, si evidenzia la presenza diffusa in tutto il territorio per Amministrazioni nazionali ed enti territoriali dell’Avvocatura pubblica**, che garantisce e rafforza un costante esercizio della funzione di legalità, nonché una tempestiva e puntuale difesa dell’Amministrazione, costituendo già di per sé un presidio unitario di legalità e un argine avverso il contenzioso ingiustificato o dilatorio.

Le norme attuali, in occasione dell’ultima riforma del codice di procedura civile (D.L. 12 settembre 2014, n. 132, conv. in L. 10 novembre 2014, n. 162 «*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile*»), nell’ottica di semplificare e rendere

più efficaci e tempestivi iter e definizioni precontenziose, hanno previsto l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di affidare la convenzione di negoziazione alla propria avvocatura interna, ove presente (art 2, comma 1 bis, L. 162 del 10.11.2014).

Ulteriori interventi per la riduzione del contenzioso giudiziario in cui è coinvolta una P.A., possono essere realizzati creando sinergie tra avvocati privati e pubblici sotto l'egida degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura, favorendo le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione presso le Strutture pubbliche e gli studi degli Avvocati.

Si può altresì prevedere una apposita procedura per i casi in cui parte convenuta sia un ente o amministrazione pubblica, con l'attivazione preliminare obbligatoria di una seduta di conciliazione con l'intervento della parte privata e di quella pubblica, assistite obbligatoriamente dai rispettivi difensori e facoltativamente da consulenti tecnici di parte con verbalizzazione di accordo o disaccordo da parte degli avvocati delle parti. L'eventuale accordo in tale sede, recepito e sottoscritto per la parte pubblica anche dal Dirigente nell'ambito dei suoi poteri, avrebbe anche natura di provvedimento amministrativo, eventualmente azionabile dal privato con giudizio di ottemperanza, e quindi rafforzando soluzioni di deburocratizzazione nei confronti della PA, in quanto si andrebbe ad aggiungere un ulteriore strumento e modalità di provvedimento rispetto a quelli esigibili con la negoziazione assistita, alternativo a quello della formazione di un titolo esecutivo stragiudiziale quale il verbale di negoziazione.

Si ritiene che le disposizioni sulla negoziazione assistita siano anche di supporto alle previsioni del d.l. n. 90/2014 di riforma della pubblica amministrazione, in virtù del principio per cui all'Avvocato spetta l'esclusiva dell'assistenza tecnica nella negoziazione assistita, già affidata per legge alle Avvocature Pubbliche.

Questo meccanismo potrebbe anche essere esteso al contenzioso "istituzionale" di molte pubbliche amministrazioni, quali per esempio gli enti previdenziali. Per esempio, sarebbe possibile anche prevedere la possibilità dell'effettuazione di una perizia, affidata ad un consulente terzo imparziale, ove questa sia ritenuta dalle parti necessaria per raggiungere l'accordo stragiudiziale in negoziazione.

In tal modo si potrebbero superare le criticità e la sostanziale inefficacia delle forme e degli iter preliminari amministrativi attualmente previsti, superando i non positivi effetti scaturiti dalla condizione di procedibilità costituita, ad esempio, dagli ATP (Accertamenti Tecnici Preventivi) nel contenzioso di invalidità civile. Dall'esperienza pratica professionale presso gli

Istituti previdenziali, infatti, emerge che le varie procedure di pre-contenzioso amministrativo o sanitario esistenti hanno incontrato il limite di non riuscire a superare le contestazioni su elementi di fatto o di natura giuridica (prescrizione, decadenza, nesso causale o concausale, requisiti, qualificazione, ecc.) o amministrativa (iter, istruttoria, integrazioni specialistiche, ecc.). La peculiare situazione italiana, caratterizzata dal gran numero di avvocati che permea la società civile, costituirà una garanzia di successo dell'estensione e del potenziamento della negoziazione assistita e dei suoi effetti di velocizzazione ed efficacia della giustizia.

## **DIGITALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA E INTEROPERABILITA' DELLE RETI**

La Comunicazione 2.12.2020 della Commissione Europea per la digitalizzazione della Giustizia detta linee guida articolate su due direttrici:

- ❖ Trasformazione digitale
- ❖ Reingegnerizzazione dei processi,

non solo per le esigenze degli uffici giudiziari, ma anche per quelle di cittadini e imprese, fronte delle criticità segnalate quali assenza di pianificazione e coordinamento e di interoperabilità tra i sistemi.

Secondo la Commissione le risorse finanziate con il Next generation EU andrebbero destinate ai seguenti scopi:

- ❖ rafforzamento delle infrastrutture digitali
- ❖ design dei sistemi
- ❖ sviluppo del software
- ❖ formazione degli operatori giudiziari

I fondi per la transizione digitale destinati alla giustizia andrebbero finalizzati in parte anche alla interoperabilità delle reti a livello comunitario.

Si tratta di un'occasione che l'Italia non può permettersi di perdere, anche in considerazione delle criticità mostrate dal sistema giustizia durante l'emergenza pandemica, tutte riconducibili alle difficoltà delle udienze da remoto nei settori civile e penale, oltre che dalla difficoltà di portare a compimento adempimenti burocratici non strettamente legati al processo (per es. certificati, dichiarazioni giurate) ma impattanti sul rapporto tra cittadini, imprese ed amministrazione della giustizia, dunque sulla competitività del Paese.

Occorre in primo luogo completare la digitalizzazione dell'esistente. Nel settore civile:

- ❖ implementare il Processo Civile Telematico al Giudice di Pace ed alla Cassazione
- ❖ estendere l'obbligo generalizzato di deposito telematico degli atti e delle notifiche a mezzo pec (praticabile ovviamente solo laddove il destinatario ne sia munito)
- ❖ consolidare le infrastrutture di rete
- ❖ potenziare le dotazioni informatiche degli operatori del sistema giudiziario (anche al fine di consentire il lavoro da remoto in condizioni di sicurezza)
- ❖ digitalizzare tutti gli atti dei procedimenti pendenti in modo da consentire il pieno utilizzo del PCT.

Occorre anche una visione omogenea nel sistema giustizia uniformando il processo telematico e i sistemi di accesso ed identificazione (SPID), oggi differenti per ogni giurisdizione - civile, penale, contabile, amministrativa, tributaria, militare, con regole diverse, piattaforme diverse, modalità di accesso differenti, standard di identificazione e protocolli diversi, infrastrutture telematiche diverse, e semplificando le regole e i protocolli che oggi sono differenti addirittura all'interno della stessa giurisdizione ordinaria a seconda che si tratti del sistema civile e o di quello penale, per la Cassazione (ancora in via sperimentale), per il Giudice di Pace (ancora non digitalizzato).

La reale digitalizzazione della giustizia dovrebbe passare attraverso il superamento del sistema delle pec per il deposito di atti e documenti, sostituito da un sistema di upload e di piattaforme per il professionisti, con metodo di identificazione unitario (Spid); implementazione del processo telematico in tutti i settore di tutte le giurisdizioni; potenziamento delle infrastrutture digitali; rafforzamento dell'attività telematica ( e delle dotazioni informatiche) nel settore amministrativo della giustizia, che consentano anche l'efficace lavoro da remoto del personale, con implementazione adeguata delle misure di sicurezza, estese alle reti ed ai data center ; formazione adeguata del personale e della dirigenza amministrativa, con estensione della dotazione della firma digitale; formazione della magistratura.

Lo stanziamento globale per la innovazione nel settore giustizia è di 2 MLD, cui si aggiungono 1,10 MLD nella legge di bilancio.

Tra le priorità del 2021 sono indicate l'incremento delle politiche di digitalizzazione della giurisdizione e delle attività amministrative.

La legge di bilancio si limita a due interventi:

- ✦ uso di piattaforme telematiche e valorizzazione delle buone pratiche emerse nel lockdown.  
In realtà, *occorrerebbe avere il coraggio di estendere quanto più possibile il ricorso alla trattazione telematica delle udienze e di tutte le attività processuali che non necessitano della presenza fisica delle parti o di testimoni, in tutte i settori della giurisdizione;*
- ✦ disciplina delle intercettazioni nelle indagini penali.

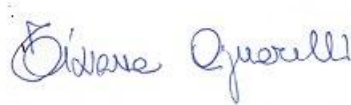
Le uniche innovazioni concrete proposte sono:

- ❖ digitalizzazione e del cablaggio degli istituti penitenziari
- ❖ rifinanziamento degli stanziamenti per le sale server
- ❖ informatizzazione nel settore delle carceri e della giustizia minorile
- ❖ completamento del PCT nei giudizi di cassazione e dinanzi al Giudice di Pace

Roma, 3 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





**Contributo per 11<sup>a</sup> Commissione Senato  
su Doc. XXVII n. 18  
Proposta di “Piano Nazionale ripresa e resilienza”**

**PROPOSTE PER IL PIANO NAZIONALE DI  
RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)**

**SCHEDA 1 di 7**

**INTRODUZIONE**

La nostra Confederazione, rappresentativa del personale delle aree dirigenziali, dirigenti, dirigenti scolastici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, farmacisti, psicologi e professionisti della Pubblica Amministrazione, offre collaborazione e proposte sui punti trattati dal PNRR, in ottica di **soluzioni operative** nell’ambito delle seguenti aree di intervento riconducibili ai sei pilastri di cui al PNRR: 1) transizione verde, compresa la biodiversità; 2) trasformazione digitale, investimenti in capacità digitali e connettività, individuando eventuali problemi di sicurezza; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi, al fine di attenuare l’impatto sociale ed economico di questa; contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

La prima e più generale considerazione da fare è che il Piano – strumento nazionale di attuazione degli obiettivi del Next Generation EU – non è soltanto rivolto a superare il periodo di crisi sanitaria, sociale ed economica, ma a **gettare le basi per il sistema sociale ed economico delle prossime generazioni**. Deve essere un’occasione per coniugare in modo nuovo sviluppo socioeconomico, benessere e salute dei cittadini.

Le evidenze scientifiche ci hanno mostrato come la qualità e quantità delle risorse psicologiche individuali (cognitive, emotive, affettive, comportamentali, ecc.) influiscono non solo sulla salute, ma più in generale sulla funzionalità delle strategie adattive e di partecipazione alla vita sociale (studio, famiglia, relazioni, lavoro, vita in generale). La compromissione di queste risorse, per motivi soggettivi o sociali, come nel caso della pandemia – determina un livello di malessere e disagio (conosciuto come *psychological distress* o *strain*) che impatta sulla salute psicofisica e sulle funzioni personali, relazionali e sociali dell'individuo. Questa dinamica va letta a livello individuale e collettivo, determinando un'interdipendenza tra condizione psicologia, salute e dinamiche sociali. Lo stesso Piano, del resto, evidenzia il dato scegliendo una qualità psicologica, la resilienza, per indicare la possibilità di una risorsa collettiva che si può sviluppare come sistema Paese. Ogni piano di rilancio deve partire dalla constatazione che, a prescindere dalla pandemia, le nuove forme sociali richiedono lo sviluppo di competenze psicologiche (affettive, emotive, cognitive, comportamentali) più sofisticate e non soddisfatte “naturalisticamente” nei tradizionali contenitori educativi”

Dal punto di vista operativo, quale presupposto base per l'attuazione ed il raggiungimento degli scopi fondamentali da essi previsti, l'EU ritiene che, *“visti i pacchetti di misure di bilancio senza precedenti adottati dagli Stati membri e il conseguente ruolo più incisivo svolto dal settore pubblico nell'economia”, sia “particolarmente importante che le amministrazioni pubbliche siano efficaci ed efficienti”* (v. *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* Commissione Europea del 17.9.2020).

Nelle linee guida aggiornate il 25 gennaio scorso la Commissione Europea ha indicato agli Stati membri la necessità che i singoli Paesi si dotino di **una struttura di coordinamento**, una sorta di cabina di regia che poi dovrebbe svolgere **il ruolo di “interfaccia”** dell'analogica struttura operante presso la stessa Commissione europea. Vale la pena di ricordare che per sostenere e accompagnare la stesura dei singoli piani nazionali la stessa Commissione si è dotata di una task force ad hoc, per la quale è stato previsto uno stanziamento di 864 milioni. Nelle linee guida non si indicano le modalità con cui le singole cabine di regia dovranno essere costituite, poiché si tratta di un aspetto che è lasciato alla piena autonomia dei vari governi.

**La Pubblica Amministrazione, a nostro avviso, non può continuare a limitarsi al ruolo di soggetto erogatore di finanziamenti con mere funzioni di controllo, peraltro ridotte a causa dell'emergenza, ma deve essere “rigenerata”, in modo da essere in grado di svolgere anche un ruolo di indirizzo e assistenza per l'individuazione prima e l'attuazione poi di progetti organici e di sistema.**



## GOVERNANCE

In base al PNRR occorrerà:

- ❖ dare conto, in sintesi, del **processo di consultazione** delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- ❖ dare conto delle misure nazionali volte a **prevenire, individuare e correggere corruzione, frode e conflitti di interesse**, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo, comprese le disposizioni volte ad evitare il doppio finanziamento da altri programmi dell'Unione.

Non vi è dubbio che l'EU si attende una struttura di governance in grado di attivare quelle «*procedure straordinarie e corsie preferenziali*», come precisato dal Commissario agli Affari economici; una struttura snella, dunque, che potrebbe operare in stretto coordinamento con la presidenza del Consiglio o altre Istituzioni.

**Per svolgere questo ruolo, la PA deve poter impegnare le proprie risorse migliori, partendo dalle competenze professionistiche specialistiche, con ruolo attivo adeguatamente calibrato per supportare la realizzazione dei progetti.**

La nostra proposta è quella di definire task force a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla scelta, tra pari, dei coordinatori, che diano luogo ad un'intelligenza collettiva nella progettazione e realizzazione dei progetti.

Questi **team interprofessionistici multidisciplinari** potranno essere articolati sia centralmente, sia sul territorio, **ma senza costituire piramidi gerarchiche o appesantimenti**, in quanto da correlarsi paritariamente e direttamente al medesimo centro unico o cabina di regia di riferimento, in modo da poter realmente rappresentare dei punti di riferimento, task force, comitati scientifici e tecnici e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: medici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, psicologi e altri professionisti sanitari, farmacisti, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che potrebbero interagire per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni,

proposte, progetti pilota, per settori agricoli, industriali e di servizi e distretti produttivi, di settore o territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR..

Si potrebbe regolamentare uno specifico filo, ovvero un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, da dedicare principalmente alle previsioni del PNRR, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici con la struttura di regia cui farà capo la Governance (es. Presidenza del Consiglio, Cabina di regia, altro), anche per accorciare e semplificare l'interazione tra Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere svolte dai team interprofessionali che si interfacceranno con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi ed i **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e professionali anticorruzione.**

Per la facilitazione interna di tale approccio riorganizzativo, sotto il profilo operativo proponiamo uno strumento flessibile e **senza costi**, che ruoti intorno alla creazione di una **“trattazione trasversale” digitale di attività e funzioni, in modalità telematica**, da postazioni di lavoro dei singoli preposti, che si arricchisca di contenuti, mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) di quelli già esistenti negli archivi delle diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l'implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

Al fine di ottimizzare l'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione formali, elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, peccano di astrattezza.

L'efficienza delle azioni potrebbe essere sostenuta o disincentivata economicamente, in relazione alle misure operative attuate secondo le previsioni tecniche anche derivanti da indirizzi pubblici e sulla base di risultati concreti, non solo su base statistica.

Per massimizzare gli effetti, occorrerebbero dunque **modalità di lavoro “in parallelo”**, secondo un modello simile alla geometria frattale, attuando progetti piccoli, adatti in primo luogo alle piccole imprese, ma replicabili su grande scala e/o sussumibili come parte di disegni o progetti più ampi.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all'economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione del progetto che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare una struttura di sostegno che consenta loro di colmare le lacune dovute alla piccola dimensione e potenziare la loro competitività.

Si ritiene altresì necessario creare un cloud nazionale e quindi permettere alle PA di lavorare in cloud e di utilizzare l'intelligenza applicata.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA che saranno coinvolte nell'attuazione di punti del PNRR, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

Il PNRR per centrare gli obiettivi posti dalla Comunità Europea ha bisogno di attuare i progetti in fretta e bene ed in questo l'apporto delle professionalità più alte presenti sia nella Pubblica Amministrazione sia nel Privato è fondamentale. Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain**.

I progetti pur se di ampio respiro devono essere creati per essere realizzati a moduli più piccoli così che possano essere realizzati anche da piccole medie imprese ed ogni modulo entri a far parte di un bagaglio di conoscenze condiviso, una specie di intelligenza collettiva.

La PA con le sue professionalità interne può permettere alle PMI di superare il divario tecnologico dovuto alle loro dimensioni mettendole in rete

tra loro e con la PA stessa per la realizzazione di un progetto comune far ripartire l'Italia.

In altre parole la PA deve poter rappresentare lo scrigno della conoscenza cui ogni piccola impresa deve poter attingere per non ripetere lavoro già fatto da altri ed impegnare le proprie forze in obiettivi sfidanti ed innovativi.

CODIRP con le sue professionalità che abbracciano vari settori che vanno dalla scuola, alla medicina, alla psicologia, all'amministrazione pubblica e previdenza; rappresenta *in nuce* un esempio di questo sistema in rete capace di affrontare i problemi sotto diverse sfaccettature.

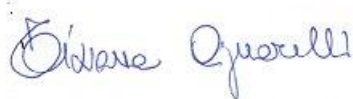
La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e costruttivo.

**Con le schede tematiche che seguono la Confederazione intende dare il contributo delle proprie competenze trasversali alle aree di intervento del piano.**

Roma, 9 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





## **Per il MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

### **CONTRIBUTO PER IL RINNOVAMENTO DELLA P.A. COESIONE SOCIALE E PNRR**

**All'esito dell'incontro del 12 marzo u.s.** il Ministro per la PA ha ritenuto di implementare il percorso per il rinnovamento della PA iniziato con il Patto del 10 marzo 2021 con i contenuti emersi nel corso del Tavolo convocato con tutte le Confederazioni rappresentative del settore pubblico.

La scrivente Confederazione condivide tale impostazione e allega il proprio contributo per la costruzione di un più ampio e dettagliato documento orientato anche alle linee del PNRR.

#### **I PILASTRI DELLE RIFORME**

sono indicati nelle Linee Programmatiche presentate dal Ministro PA in perfetta coerenza con quelle individuate dal Presidente **Mattarella**: ***“l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo”***.

Sanità, Pubblica Amministrazione, Scuola, Giustizia e Cultura sono i settori delle riforme strategiche, su cui occorre focalizzare gli interventi e la massima valorizzazione delle competenze specialistiche, degli investimenti sulle strutture, soprattutto sul territorio, dell'organizzazione e digitalizzazione che devono procedere contestualmente e trasversalmente.

#### **DUPLICAZIONI E SOVRAPPOSIZIONI DI FUNZIONI.**

Commissione UE e le Linee Programmatiche invitano ad evitare la «inutile duplicazione» di «nuovi gruppi di lavoro» o strutture, sia rispetto ai ruoli e alle responsabilità delle articolazioni organizzative già esistenti tra le varie pubbliche amministrazioni nazionali e tra esse e quelle regionali, sia all'interno delle singole Amministrazioni.

In via generale, è necessario ridefinire le **competenze dello Stato verso le Regioni** in materia di sanità, anche in considerazione della fragilità e contraddizioni del sistema sanitario emerse durante la pandemia.

Sul versante interno alle singole PA, proponiamo di monitorare le funzioni attribuite a personale dipendente e quelle svolte da personale incaricato con rapporti di altra tipologia, (ad es. rapporti convenzionati

interni, consulenze, collaborazioni, parasubordinati) per superare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni.

Il richiesto «valore aggiunto» sarà rappresentato dalla semplificazione e riduzione delle catene di comando separando la parte strettamente amministrativa da quella attinente alle funzioni e competenze professionali per rendere compatibili le attività ordinarie delle PA con quelle specialistiche richieste dal PNRR (all. proposta Governance).

## **ARRETRATO**

Riguardo alla proposta di recupero dell'arretrato al quale ha fatto riferimento il Presidente del Consiglio (trascritto nel patto) si evidenzia che il problema **non nasce solo dalla pandemia**, anzi ci sono state realtà in cui durante la pandemia si sono raggiunti obiettivi e risultati superiori a quelli dei tempi ordinari; ci sono state amministrazioni che hanno lavorato rapidamente e in modo efficiente anche grazie al lavoro da remoto.

**Giusto, quindi, un piano di smaltimento dell'arretrato, che va monitorato attentamente agevolando pareri e decisioni per superare formalismi, interpretazioni restrittive e responsabilità di controlli, onde evitare diffidenze e burocrazia difensiva.**

## **MONITORAGGIO REALE, CONCRETO E PARTECIPATO**

La Commissione Eu e le Linee Programmatiche segnalano la mancanza di efficacia delle politiche di semplificazione, dovuta all'assenza di sistemi di monitoraggio e valutazione degli effetti delle politiche adottate.

In effetti, i monitoraggi più accurati e sottoposti a confronto periodico da parte del Ministro della PA, in tempi recenti hanno consentito di mettere in campo i protocolli anti COVID e il lavoro agile, decisivi per la prosecuzione delle attività essenziali pubbliche e di servizi.

**Proponiamo pertanto di potenziare i monitoraggi** secondo tempistiche precise, da suddividere tra Amministrazioni e Sindacati, **creando un meccanismo partecipato** in cui, da una parte, l'Amministrazione rende una chiara e completa informazione e, dall'altra, le OO.SS. formulano le proprie osservazioni, in modo da fornire strumenti al Ministro per dare impulsi, indicazioni e direttive successive.

## **ACCESSO e RECLUTAMENTO**

Le LP si prefiggono *“meccanismi di selezione specifici volti a ricercare sul mercato le migliori professionalità tecniche da mettere a disposizione delle amministrazioni per la realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR, con l'obiettivo di costituire cluster di persone e/o società di servizi con spiccate competenze specialistiche da far dialogare successivamente in maniera stabile con le amministrazioni”*.

Università e Ordini Professionali, bacini di riferimento; **iscrizione agli Albi professionali quale requisito preliminare e fondamentale per selezionare specialisti ed alte competenze**, per la costruzione di una adeguata classe dirigente su cui rigenerare la PA e per il recupero della necessaria capacità tecnica mancante o carente o non sufficientemente valorizzata in molte Amministrazioni, fonte anche di affidamenti di incarichi esterni ed esternalizzazioni di funzioni, con perdita di potere decisionale e capacità di supervisione e di indirizzo, oltre che con ricadute negative in termini di legalità, trasparenza e costi diretti e indiretti.

**Proponiamo di affidare alcuni passaggi valutativi per reclutamenti e selezioni alle competenze professionistiche pubbliche in forza alle Amministrazioni.**

Chiediamo indicazioni chiare e uniformi per bandi semplificati per lo svolgimento delle selezioni anche in periodo emergenziale.

## **TRAGHETTAMENTO GENERAZIONALE**

È intenzione del Ministro dotare la Pubblica Amministrazione delle migliori competenze e favorire un rapido ricambio generazionale.

**Proponiamo di attuare il ricambio generazionale attraverso il traghettamento delle competenze professionistiche, su base formativa e modello di praticantato, per qualificare in tempi rapidi il nuovo personale, evitare sottoinquadramenti degli specialisti in entrata e nel contempo consentire l'avvicendamento, prevedendo meccanismi volontari di incentivi all'esodo di persone vicine all'età pensionabile (all. contributo tavolo pensioni Ministero lavoro/doc commissione lavoro).**

**Potremmo recuperare tutti gli specializzati che fuggono dal Servizio Sanitario Nazionale.**

In tal modo *“si potranno assumere i profili tecnici (ingegneri, architetti, geologi, chimici, statistici, ecc.), ma anche di competenze gestionali oggi non sufficientemente diffuse (project management, pianificazione, progettazione e controllo, performance e risk management, gestione di risorse umane e finanziarie, policy design, comunicazione digitale, gestione e rendicontazione dei progetti finanziati a valere sui fondi UE, ecc.) necessarie per mettere a terra i progetti del Piano e garantirne una celere ed efficace attuazione”*.

In questo modo la PA potrà essere attrattiva rispetto al privato *“per i giovani già qualificati e per i professionisti rispetto al settore privato e rappresenti la prima scelta per i migliori talenti. Il nostro obiettivo è dotare il Paese di una nuova classe dirigente per affrontare le sfide del futuro con competenza, conoscenza, qualità e consentirci di competere ad armi pari sulla scena globale”*.

## **BUONA AMMINISTRAZIONE**

### **Rigenerazione della PA e Organizzazione del lavoro.**

*“Partendo da una analisi di quello che ha funzionato delle riforme del passato e va pertanto potenziato e valorizzato: sono molte le buone pratiche*

*diffuse da mettere a fattor comune. Ad esempio, sono confortanti gli ultimi dati sull'utilizzo di servizi digitali".*

Riteniamo che non si possa eliminare tutto quanto di buono è arrivato dalla pandemia che piuttosto deve essere alla base di ogni riforma.

*"Vogliamo e dobbiamo innovare facendo tesoro dell'esperienza maturata in questo anno difficile, che ci ha permesso di utilizzare le tecnologie, il lavoro a distanza, il digitale, tracciando un percorso che porti a rendere strutturale questi cambiamenti..."*

*Superata la fase emergenziale sarà necessario programmare e gestire tale modalità di organizzazione del lavoro – che può produrre impatti significativi anche per il perseguimento di altre politiche pubbliche – in maniera efficace e sostenibile".*

**Organizzazione e ristrutturazione della PA devono trovare il punto di riferimento nel lavoro a distanza**, che ha dimostrato di essere il fattore di più immediata applicazione sulla strada della digitalizzazione e che deve portare anche a una rivisitazione strutturale e ordinamentale delle PA. Per questo occorre un'azione parallela tra livello ministeriale e contrattuale. È necessario proseguire con direttive e impulsi di Governo che garantiscano l'attuazione completa e senza ambiguità del lavoro agile anche in chiave di digitalizzazione dei processi. Il CCNL disciplinerà la regolamentazione, il come, la modalità di lavoro e le prerogative connesse.

Partendo dalle soluzioni e dalle applicazioni tecnologiche e digitali apprese ed utilizzate nella fase della pandemia, intendiamo strutturare indirizzi e organizzazione sui rischi strategici, operativi, economico-finanziari, anticorrottivi, sanitari, in forma integrata con i sistemi di gestione delle performance per ridurre il rischio di erosione del valore pubblico generabile per la collettività e per le imprese.

## **CAPITALE UMANO**

Il Next Generation EU ci ha dato l'opportunità di ripensare l'orizzonte d'azione e di valutazione delle pubbliche amministrazioni, allargandolo alla partecipazione dei cittadini e degli stakeholder esterni (imprese, associazioni, ecc.) e interni (personale dipendente, ecc.). Ciò richiede che i Sistemi di valutazione passino da quelli di tipo burocratico e formalistico a sistemi più moderni, che prevedano il coinvolgimento degli utenti, interni ed esterni, nella progettazione prima e nella valutazione poi.

I parametri di valutazione e competenze centrali non devono più determinare direttamente o indirettamente volatilizzazioni di autonomia a livello locale (ad es. per le aziende sanitarie, ecc.).

Analogamente, per quanto riguarda il **conferimento degli incarichi dirigenziali o di coordinamento**, occorre garantire l'effettiva trasparenza, la rotazione e introdurre criteri e meccanismi che prevedano **l'apporto o il parere dei colleghi** del gruppo omogeneo di provenienza del candidato, con competenze equipollenti, nella valutazione di **capacità organizzativo-relazionali, leadership e autorevolezza percepite**.

La realizzazione dei progetti previsti dal PNRR dovrà portarci verso modelli basati su **team e reti interprofessionali multidisciplinari**, anche



misti, pubblici e privati, che introducano modalità più agili e innovative di collaborazione tra competenze diverse, particolarmente rilevanti per velocizzare la gestione delle procedure complesse (ambiente, salute, trasporti, urbanistica, appalti, ecc.). Modelli da sperimentare con il PNRR, per poi introdurli stabilmente all'interno delle amministrazioni.

Le responsabilità potranno essere distribuite centralmente e territorialmente, connesse ad autonomia maggiorata e discrezionalità tecnica.

## **DIGITALIZZAZIONE**

Con la digitalizzazione si può ovviare alla parcellizzazione del lavoro tra le singole Amministrazioni, oggi spesso operanti come monadi a sé stanti. Si potrà finalmente procedere per **interoperabilità e interconnessioni tra le diverse PA.**

Occorre passare da modelli verticali, piramidali e separati tra loro, a modelli organizzativi orizzontali inter-enti e tra Istituzioni, anche per rendere più fluidi i rapporti centro/territorio, che hanno creato i noti cortocircuiti anche in periodo emergenziale.

Il tema dell'interazione tra le pubbliche amministrazioni è, infatti, uno dei nodi di possibili rallentamenti e freni all'azione amministrativa. Fare dell'efficacia delle risposte inter-enti uno dei punti di verifica del raggiungimento degli obiettivi può consentire una sistematica e plurilaterale partecipazione reciproca alla effettività e funzionalità delle stesse PA.

Ridurre la distanza tra PA e cittadini significa anche garantire la **prossimità al territorio** dei servizi e dei centri decisionali rispetto al cittadino e all'impresa. In quest'ottica, il lavoro per obiettivi impone l'introduzione di forme di **valutazione delle attività che garantiscano la valorizzazione della percezione della loro efficacia da parte di cittadini e imprese, riferite a singoli territori, settori e singoli ambiti di intervento.**

In questo quadro di valutazione di obiettivi di Enti, strutture e uffici, si andrà meglio a calibrare la **valutazione dei singoli**, per i quali ai sensori indicati si possono affiancare sensori e indicatori interni, introducendo meccanismi innovativi di valutazione: prevedere l'apporto o il parere dei colleghi del candidato a posti dirigenziali o di coordinamento con competenze equipollenti che si esprimano sul criterio delle capacità organizzativo relazionali, dunque di leadership (cosiddetta *autorevolezza percepita*). Il lavoro agile, infatti, impone un ripensamento anche delle caratteristiche di leadership. Sintetizzando, il lavoro agile è occasione per: trasparenza, semplificazione e tempestività delle risposte a cittadini e imprese; **rigenerazione di competenze pubbliche deburocratizzanti**; lavoro per obiettivi individuati in modalità partecipata con i lavoratori e OOSS; qualità e non solo quantità degli obiettivi indicati anche con riferimento a strutture e territori; formazione per sviluppare e promuovere motivazione all'iniziativa autonoma e a nuove figure di **leadership partecipata** in grado di condividere, coinvolgere e motivare **il lavoro in team**; verifica del raggiungimento degli obiettivi che punti a integrare la soddisfazione per il servizio **sia all'esterno**

**(utenza)** che all'interno della singola amministrazione e delle amministrazioni collegate.

Sotto il profilo operativo si potrebbe pensare ad uno strumento flessibile e senza costi, che ruoti intorno alla creazione di una “*trattazione trasversale digitale*” di attività e funzioni, in forma telematica, da postazioni di lavoro dei singoli operatori, che si arricchisca di contenuti, mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) di quelli già esistenti negli archivi delle diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l'implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

## **PA ATTRATTIVA PER I MIGLIORI TALENTI.**

Prevedere per le competenze specialistiche inquadramenti e trattamenti economici attrattivi rispetto a quelli privati, in modo che il lavoro pubblico rappresenti la prima scelta per i migliori.

Gli **Accordi Quadro** dovrebbero concorrere alla rimodulazione e rigenerazione del “sistema pubblico” integrato, quindi evitando frammentazioni o frazionamenti in favore della visione d'insieme, semplificando ed omogeneizzando settori e inquadramenti, proseguendo nella riduzione di aree e comparti, oppure operando trasversalmente per categorie di dipendenti. All'esito e conseguenzialmente si potrà procedere alle rilevazioni della rappresentatività sindacale. Diversamente, si rischierebbe di determinare squilibri nell'individuazione delle rappresentanze e dell'effettiva rappresentatività.

Anche in tal modo si potrà pervenire a **rinnovi contrattuali** tempestivi.

Preliminarmente proponiamo il Monitoraggio sullo stato di attuazione dei CCNL in vigore. E ciò si può fare in poco tempo: ad esempio, prevedendo un termine di 30 giorni per consentire alle PA di riferire sull'applicazione e su eventuali ritardi e criticità, un termine di successivi 15 giorni per le Organizzazioni Sindacali e quindi la verifica finale da parte del Ministro.

**Nei prossimi CCNL** sarà necessario proseguire nella costituzione di una più ampia e multiforme classe dirigente; recuperare il gap salariale per la dirigenza sanitaria rispetto alle medie europee, estendendola anche ai medici Epne.

Facilitare e velocizzare le progressioni di carriera ed economiche per tutti i professionisti e per i medici, eliminando vincoli, assumendo giovani medici e tecnici, necessari per evitare fughe dalle PA e dal SSN, evitando di perdere le professionalità assunte durante il periodo di emergenza.

Analogamente intervenire per potenziare l'autonomia della dirigenza scolastica e adeguare il trattamento economico.

Valorizzare tutte le competenze specialistiche tecniche in tutti i settori pubblici, assicurando tempestivamente effettive progressioni di carriera ed economiche.

Introdurre forme di detassazione e decontribuzione sulle retribuzioni di risultato, straordinari, aumenti contrattuali. Rimediare a disparità e disomogeneità di trattamento economico, a partire da quelle registrate sul computo del TFS.

Potenziare e rendere efficaci le misure di welfare aziendale.

Ridurre significativamente il prelievo fiscale sulle retribuzioni complessive dei dipendenti.

**Con le schede tematiche che seguono la Confederazione intende dare il contributo delle proprie competenze trasversali alle aree di intervento del piano.**

Indice delle schede:

1. Proposte CODIRP per PNRR – Introduzione e Governance;
2. Transizione Verde;
3. Digitalizzazione;
4. Crescita Sostenibile;
5. Salute;
6. Istruzione e Ricerca;
7. Giustizia.

Roma, 21 marzo 2021

Il Segretario Generale  
Tiziana Cignarelli





**Contributo per 14<sup>a</sup> Commissione Senato  
su Doc. XXVII n. 18  
Proposta di “Piano Nazionale ripresa e resilienza”**

**PROPOSTE PER IL PIANO NAZIONALE DI  
RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)**

**SCHEDA 1 di 7**

**INTRODUZIONE**

La nostra Confederazione, rappresentativa del personale delle aree dirigenziali, dirigenti, dirigenti scolastici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, farmacisti, psicologi e professionisti della Pubblica Amministrazione, offre collaborazione e proposte sui punti trattati dal PNRR, in ottica di **soluzioni operative** nell’ambito delle seguenti aree di intervento riconducibili ai sei pilastri di cui al PNRR: 1) transizione verde, compresa la biodiversità; 2) trasformazione digitale, investimenti in capacità digitali e connettività, individuando eventuali problemi di sicurezza; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi, al fine di attenuare l’impatto sociale ed economico di questa; contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

La prima e più generale considerazione da fare è che il Piano – strumento nazionale di attuazione degli obiettivi del Next Generation EU – non è soltanto rivolto a superare il periodo di crisi sanitaria, sociale ed economica, ma a **gettare le basi per il sistema sociale ed economico delle prossime generazioni**. Deve essere un’occasione per coniugare in modo nuovo sviluppo socioeconomico, benessere e salute dei cittadini.

Le evidenze scientifiche ci hanno mostrato come la qualità e quantità delle risorse psicologiche individuali (cognitive, emotive, affettive, comportamentali, ecc.) influiscono non solo sulla salute, ma più in generale sulla funzionalità delle strategie adattive e di partecipazione alla vita sociale (studio, famiglia, relazioni, lavoro, vita in generale). La compromissione di queste risorse, per motivi soggettivi o sociali, come nel caso della pandemia – determina un livello di malessere e disagio (conosciuto come *psychological distress* o *strain*) che impatta sulla salute psicofisica e sulle funzioni personali, relazionali e sociali dell'individuo. Questa dinamica va letta a livello individuale e collettivo, determinando un'interdipendenza tra condizione psicologia, salute e dinamiche sociali. Lo stesso Piano, del resto, evidenzia il dato scegliendo una qualità psicologica, la resilienza, per indicare la possibilità di una risorsa collettiva che si può sviluppare come sistema Paese. Ogni piano di rilancio deve partire dalla constatazione che, a prescindere dalla pandemia, le nuove forme sociali richiedono lo sviluppo di competenze psicologiche (affettive, emotive, cognitive, comportamentali) più sofisticate e non soddisfatte “naturalisticamente” nei tradizionali contenitori educativi”

Dal punto di vista operativo, quale presupposto base per l'attuazione ed il raggiungimento degli scopi fondamentali da essi previsti, l'EU ritiene che, *“visti i pacchetti di misure di bilancio senza precedenti adottati dagli Stati membri e il conseguente ruolo più incisivo svolto dal settore pubblico nell'economia”, sia “particolarmente importante che le amministrazioni pubbliche siano efficaci ed efficienti”* (v. *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* Commissione Europea del 17.9.2020).

Nelle linee guida aggiornate il 25 gennaio scorso la Commissione Europea ha indicato agli Stati membri la necessità che i singoli Paesi si dotino di **una struttura di coordinamento**, una sorta di cabina di regia che poi dovrebbe svolgere **il ruolo di “interfaccia”** dell'analoga struttura operante presso la stessa Commissione europea. Vale la pena di ricordare che per sostenere e accompagnare la stesura dei singoli piani nazionali la stessa Commissione si è dotata di una task force ad hoc, per la quale è stato previsto uno stanziamento di 864 milioni. Nelle linee guida non si indicano le modalità con cui le singole cabine di regia dovranno essere costituite, poiché si tratta di un aspetto che è lasciato alla piena autonomia dei vari governi.

**La Pubblica Amministrazione, a nostro avviso, non può continuare a limitarsi al ruolo di soggetto erogatore di finanziamenti con mere funzioni di controllo, peraltro ridotte a causa dell'emergenza, ma deve essere “rigenerata”, in modo da essere in grado di svolgere anche un ruolo di indirizzo e assistenza per l'individuazione prima e l'attuazione poi di progetti organici e di sistema.**

## GOVERNANCE

In base al PNRR occorrerà:

- ❖ dare conto, in sintesi, del **processo di consultazione** delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- ❖ dare conto delle misure nazionali volte a **prevenire, individuare e correggere corruzione, frode e conflitti di interesse**, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo, comprese le disposizioni volte ad evitare il doppio finanziamento da altri programmi dell'Unione.

Non vi è dubbio che l'EU si attende una struttura di governance in grado di attivare quelle «*procedure straordinarie e corsie preferenziali*», come precisato dal Commissario agli Affari economici; una struttura snella, dunque, che potrebbe operare in stretto coordinamento con la presidenza del Consiglio o altre Istituzioni.

**Per svolgere questo ruolo, la PA deve poter impegnare le proprie risorse migliori, partendo dalle competenze professionistiche specialistiche, con ruolo attivo adeguatamente calibrato per supportare la realizzazione dei progetti.**

La nostra proposta è quella di definire task force a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla scelta, tra pari, dei coordinatori, che diano luogo ad un'intelligenza collettiva nella progettazione e realizzazione dei progetti.

Questi **team interprofessionistici multidisciplinari** potranno essere articolati sia centralmente, sia sul territorio, **ma senza costituire piramidi gerarchiche o appesantimenti**, in quanto da correlarsi paritariamente e direttamente al medesimo centro unico o cabina di regia di riferimento, in modo da poter realmente rappresentare dei punti di riferimento, task force, comitati scientifici e tecnici e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: medici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, psicologi e altri professionisti sanitari, farmacisti, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che potrebbero interagire per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni,

proposte, progetti pilota, per settori agricoli, industriali e di servizi e distretti produttivi, di settore o territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR..

Si potrebbe regolamentare uno specifico filo, ovvero un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, da dedicare principalmente alle previsioni del PNRR, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici con la struttura di regia cui farà capo la Governance (es. Presidenza del Consiglio, Cabina di regia, altro), anche per accorciare e semplificare l'interazione tra Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere svolte dai team interprofessionali che si interfaceranno con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi ed i **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e professionali anticorruzione.**

Per la facilitazione interna di tale approccio riorganizzativo, sotto il profilo operativo proponiamo uno strumento flessibile e **senza costi**, che ruoti intorno alla creazione di una **“trattazione trasversale” digitale di attività e funzioni, in modalità telematica**, da postazioni di lavoro dei singoli preposti, che si arricchisca di contenuti, mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) di quelli già esistenti negli archivi delle diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l'implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

Al fine di ottimizzare l'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione formali, elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, peccano di astrattezza.

L'efficienza delle azioni potrebbe essere sostenuta o disincentivata economicamente, in relazione alle misure operative attuate secondo le previsioni tecniche anche derivanti da indirizzi pubblici e sulla base di risultati concreti, non solo su base statistica.

Per massimizzare gli effetti, occorrerebbero dunque **modalità di lavoro “in parallelo”**, secondo un modello simile alla geometria frattale, attuando progetti piccoli, adatti in primo luogo alle piccole imprese, ma replicabili su grande scala e/o sussumibili come parte di disegni o progetti più ampi.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all'economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione del progetto che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare una struttura di sostegno che consenta loro di colmare le lacune dovute alla piccola dimensione e potenziare la loro competitività.

Si ritiene altresì necessario creare un cloud nazionale e quindi permettere alle PA di lavorare in cloud e di utilizzare l'intelligenza applicata.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA che saranno coinvolte nell'attuazione di punti del PNRR, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

Il PNRR per centrare gli obiettivi posti dalla Comunità Europea ha bisogno di attuare i progetti in fretta e bene ed in questo l'apporto delle professionalità più alte presenti sia nella Pubblica Amministrazione sia nel Privato è fondamentale. Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain**.

I progetti pur se di ampio respiro devono essere creati per essere realizzati a moduli più piccoli così che possano essere realizzati anche da piccole medie imprese ed ogni modulo entri a far parte di un bagaglio di conoscenze condiviso, una specie di intelligenza collettiva.

La PA con le sue professionalità interne può permettere alle PMI di superare il divario tecnologico dovuto alle loro dimensioni mettendole in rete



tra loro e con la PA stessa per la realizzazione di un progetto comune far ripartire l'Italia.

In altre parole la PA deve poter rappresentare lo scrigno della conoscenza cui ogni piccola impresa deve poter attingere per non ripetere lavoro già fatto da altri ed impegnare le proprie forze in obiettivi sfidanti ed innovativi.

CODIRP con le sue professionalità che abbracciano vari settori che vanno dalla scuola, alla medicina, alla psicologia, all'amministrazione pubblica e previdenza; rappresenta *in nuce* un esempio di questo sistema in rete capace di affrontare i problemi sotto diverse sfaccettature.

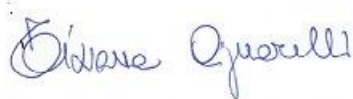
La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e costruttivo.

**Con le schede tematiche che seguono la Confederazione intende dare il contributo delle proprie competenze trasversali alle aree di intervento del piano.**

Roma, 14 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





**Per il MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

## **PROPOSTE PER IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)**

### **SCHEDA 1 di 7**

#### **INTRODUZIONE E GOVERNANCE**

La nostra Confederazione, rappresentativa del personale delle aree dirigenziali, dirigenti, dirigenti scolastici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, farmacisti, psicologi e professionisti della Pubblica Amministrazione, offre collaborazione e proposte sui punti trattati dal PNRR, in ottica di **soluzioni operative** nell'ambito delle seguenti aree di intervento riconducibili ai sei pilastri di cui al PNRR: 1) transizione verde, compresa la biodiversità; 2) trasformazione digitale, investimenti in capacità digitali e connettività, individuando eventuali problemi di sicurezza; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi, al fine di attenuare l'impatto sociale ed economico di questa; contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

La prima e più generale considerazione da fare è che il Piano – strumento nazionale di attuazione degli obiettivi del Next Generation EU – non è soltanto rivolto a superare il periodo di crisi sanitaria, sociale ed economica, ma a **gettare le basi per il sistema sociale ed economico delle prossime generazioni**. Deve essere un'occasione per coniugare in modo nuovo sviluppo socioeconomico, benessere e salute dei cittadini.

Le evidenze scientifiche ci hanno mostrato come la qualità e quantità delle risorse psicologiche individuali (cognitive, emotive, affettive, comportamentali, ecc.) influiscono non solo sulla salute, ma più in generale sulla funzionalità delle strategie adattive e di partecipazione alla vita sociale

(studio, famiglia, relazioni, lavoro, vita in generale). La compromissione di queste risorse, per motivi soggettivi o sociali, come nel caso della pandemia – determina un livello di malessere e disagio (conosciuto come *psychological distress* o *strain*) che impatta sulla salute psicofisica e sulle funzioni personali, relazionali e sociali dell'individuo. Questa dinamica va letta a livello individuale e collettivo, determinando un'interdipendenza tra condizione psicologia, salute e dinamiche sociali. Lo stesso Piano, del resto, evidenzia il dato scegliendo una qualità psicologica, la resilienza, per indicare la possibilità di una risorsa collettiva che si può sviluppare come sistema Paese. Ogni piano di rilancio deve partire dalla constatazione che, a prescindere dalla pandemia, le nuove forme sociali richiedono lo sviluppo di competenze psicologiche (affettive, emotive, cognitive, comportamentali) più sofisticate e non soddisfatte “naturalisticamente” nei tradizionali contenitori educativi”

Dal punto di vista operativo, quale presupposto base per l'attuazione ed il raggiungimento degli scopi fondamentali da essi previsti, l'EU ritiene che, *“visti i pacchetti di misure di bilancio senza precedenti adottati dagli Stati membri e il conseguente ruolo più incisivo svolto dal settore pubblico nell'economia”*, sia *“particolarmente importante che le amministrazioni pubbliche siano efficaci ed efficienti”* (v. *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* Commissione Europea del 17.9.2020).

Nelle linee guida aggiornate il 25 gennaio scorso la Commissione Europea ha indicato agli Stati membri la necessità che i singoli Paesi si dotino di **una struttura di coordinamento**, una sorta di cabina di regia che poi dovrebbe svolgere **il ruolo di “interfaccia”** dell'analoga struttura operante presso la stessa Commissione europea. Vale la pena di ricordare che per sostenere e accompagnare la stesura dei singoli piani nazionali la stessa Commissione si è dotata di una task force ad hoc, per la quale è stato previsto uno stanziamento di 864 milioni. Nelle linee guida non si indicano le modalità con cui le singole cabine di regia dovranno essere costituite, poiché si tratta di un aspetto che è lasciato alla piena autonomia dei vari governi.

**La Pubblica Amministrazione, a nostro avviso, non può continuare a limitarsi al ruolo di soggetto erogatore di finanziamenti con mere funzioni di controllo, peraltro ridotte a causa dell'emergenza, ma deve essere “rigenerata”, in modo da essere in grado di svolgere anche un ruolo di indirizzo e assistenza per l'individuazione prima e l'attuazione poi di progetti organici e di sistema.**

## GOVERNANCE

In base al PNRR occorrerà:

- ❖ dare conto, in sintesi, del **processo di consultazione** delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- ❖ dare conto delle misure nazionali volte a **prevenire, individuare e correggere corruzione, frode e conflitti di interesse**, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo, comprese le disposizioni volte ad evitare il doppio finanziamento da altri programmi dell'Unione.

Non vi è dubbio che l'EU si attende una struttura di governance in grado di attivare quelle «*procedure straordinarie e corsie preferenziali*», come precisato dal Commissario agli Affari economici; una struttura snella, dunque, che potrebbe operare in stretto coordinamento con la presidenza del Consiglio o altre Istituzioni.

**Per svolgere questo ruolo, la PA deve poter impegnare le proprie risorse migliori, partendo dalle competenze professionistiche specialistiche, con ruolo attivo adeguatamente calibrato per supportare la realizzazione dei progetti.**

La nostra proposta è quella di definire task force a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla scelta, tra pari, dei coordinatori, che diano luogo ad un'intelligenza collettiva nella progettazione e realizzazione dei progetti.

Questi **team interprofessionistici multidisciplinari** potranno essere articolati sia centralmente, sia sul territorio, **ma senza costituire piramidi gerarchiche o appesantimenti**, in quanto da correlarsi paritariamente e direttamente al medesimo centro unico o cabina di regia di riferimento, in modo da poter realmente rappresentare dei punti di riferimento, task force, comitati scientifici e tecnici e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: medici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, psicologi e altri professionisti sanitari, farmacisti, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che potrebbero interagire per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni, proposte, progetti pilota, per settori agricoli, industriali e di servizi e distretti

produttivi, di settore o territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR..

Si potrebbe regolamentare uno specifico filo, ovvero un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, da dedicare principalmente alle previsioni del PNRR, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici con la struttura di regia cui farà capo la Governance (es. Presidenza del Consiglio, Cabina di regia, altro), anche per accorciare e semplificare l'interazione tra Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere svolte dai team interprofessionali che si interfaceranno con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi ed i **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e professionali anticorruzione.**

Per la facilitazione interna di tale approccio riorganizzativo, sotto il profilo operativo proponiamo uno strumento flessibile e **senza costi**, che ruoti intorno alla creazione di una **“trattazione trasversale” digitale di attività e funzioni, in modalità telematica**, da postazioni di lavoro dei singoli preposti, che si arricchisca di contenuti, mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) di quelli già esistenti negli archivi delle diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l'implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

Al fine di ottimizzare l'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione formali, elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, peccano di astrattezza.

L'efficienza delle azioni potrebbe essere sostenuta o disincentivata economicamente, in relazione alle misure operative attuate secondo le previsioni tecniche anche derivanti da indirizzi pubblici e sulla base di risultati concreti, non solo su base statistica.

Per massimizzare gli effetti, occorrerebbero dunque **modalità di lavoro “in parallelo”**, secondo un modello simile alla geometria frattale, attuando progetti piccoli, adatti in primo luogo alle piccole imprese, ma replicabili su grande scala e/o sussumibili come parte di disegni o progetti più ampi.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all'economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione del progetto che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare una struttura di sostegno che consenta loro di colmare le lacune dovute alla piccola dimensione e potenziare la loro competitività.

Si ritiene altresì necessario creare un cloud nazionale e quindi permettere alle PA di lavorare in cloud e di utilizzare l'intelligenza applicata.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA che saranno coinvolte nell'attuazione di punti del PNRR, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

Il PNRR per centrare gli obiettivi posti dalla Comunità Europea ha bisogno di attuare i progetti in fretta e bene ed in questo l'apporto delle professionalità più alte presenti sia nella Pubblica Amministrazione sia nel Privato è fondamentale. Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain**.

I progetti pur se di ampio respiro devono essere creati per essere realizzati a moduli più piccoli così che possano essere realizzati anche da piccole medie imprese ed ogni modulo entri a far parte di un bagaglio di conoscenze condiviso, una specie di intelligenza collettiva.

La PA con le sue professionalità interne può permettere alle PMI di superare il divario tecnologico dovuto alle loro dimensioni mettendole in rete

tra loro e con la PA stessa per la realizzazione di un progetto comune far ripartire l'Italia.

In altre parole la PA deve poter rappresentare lo scrigno della conoscenza cui ogni piccola impresa deve poter attingere per non ripetere lavoro già fatto da altri ed impegnare le proprie forze in obiettivi sfidanti ed innovativi.

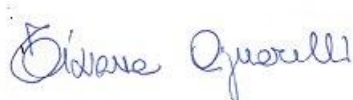
CODIRP con le sue professionalità che abbracciano vari settori che vanno dalla scuola, alla medicina, alla psicologia, all'amministrazione pubblica e previdenza; rappresenta *in nuce* un esempio di questo sistema in rete capace di affrontare i problemi sotto diverse sfaccettature.

La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e costruttivo.

Roma, 21 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





**Per il MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**PROPOSTE CODIRP PER IL PIANO NAZIONALE DI  
RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)**

**SCHEDA 4 di 7**

**CRESCITA SOSTENIBILE E INCLUSIVA INTERVENTO  
PUBBLICO**

**AUTODETERMINAZIONE SISTEMA ECONOMICO**

**CAPACITÀ DI INDIRIZZO DA PARTE DELLE PA**

L'emergenza pandemica sta comportando una crisi economica senza precedenti, con prospettive di ripresa incerte che richiedono un approccio nuovo e soluzioni concrete in grado di compensare e superare, nei prossimi anni, le inevitabili conseguenze negative derivanti dall'attuale situazione.

1. Occorre intervenire sul mercato del lavoro cercando di **stabilizzare i livelli occupazionali e mitigare gli effetti negativi sulle retribuzioni**, non soltanto con interventi atti ad evitare i licenziamenti nel breve/medio periodo, ma anche **attraverso politiche di investimenti e di sostegno operativo alle imprese** e, in modo particolare, alle **PMI, considerato che costituiscono l'ossatura del sistema imprenditoriale italiano**.
1. Al contempo il Recovery Plan deve considerare lo sviluppo come legato al **"capitale umano"** che è intrinsecamente legato alla dimensione psicologia della persona, che sostanzia la capacità personale di regolarsi, organizzarsi e realizzarsi, e che va considerata, tutelata e promossa.
2. È noto che in Italia il **costo del lavoro** è tra i più alti d'Europa, con effetti negativi sul reddito delle imprese, piccole e grandi, e, conseguentemente, su quello dei lavoratori dipendenti ed è, quindi, necessario che l'Italia recuperi questo "gap" in termini di competitività.

Sul punto, la nostra proposta operativa è, innanzitutto, quella di cambiare l'approccio dell'intervento pubblico, che non deve più essere



percepito dal privato come controllo in prospettiva sanzionatoria, ma deve costituire sostegno concreto sul campo e si deve caratterizzare per la capacità di orientare operativamente l'azione del privato affinché sia improntata a prospettive di crescita sostenibile.

In tal senso, pensiamo alla capacità di una **Pubblica Amministrazione** in grado di indirizzare, soprattutto mediante la **supervisione funzionale da affidare alle competenze delle professioni pubbliche specialistiche trasversali interdisciplinari**, già presenti al suo interno, l'impresa privata verso il superamento dell'equazione **Riduzione Costo del Lavoro = Taglio delle Retribuzioni attraverso l'indicazione di misure alternative, supportate da incentivi e disincentivi pubblici**.

Pensiamo, in particolare, ad un nuovo impulso alla prevenzione quale fattore ancor più trainante per la sicurezza, in ragione della quale collegare concretamente l'attuazione degli interventi di prevenzione e contestualmente volti alla sicurezza e allo sviluppo, nonché l'erogazione di finanziamenti e contributi alle imprese ottemperanti agli indirizzi, alle misure e alle norme prevenzionali, con la connessa riduzione dei tassi dei premi assicurativi obbligatori, che incidono sensibilmente sul costo del lavoro latamente inteso.

Siamo convinti che il versante della **prevenzione e sicurezza sul lavoro**, con adeguati meccanismi di incentivi e deterrenti, vada rivisitato, per un verso, in un'ottica di **risparmi sul costo del lavoro e di costi sociali per la collettività in generale** e, per altro verso, **per incentivare la crescita tarando gli interventi su settori e distretti produttivi, territori, attività d'impresa, tipologie di lavoratori, servizi pubblici e sociali**.

La prevenzione del rischio deve comportare: fattibilità tecnica, sostenibilità economica, trasparenza ed atteggiamento responsabile (accountability), ritorno dell'investimento. Si deve tendere a costruire un **Circuito della Prevenzione**.

Occorrono, inoltre, **iniziative di sostegno anche su investimenti in innovazione tecnologica e digitalizzazione, mirati ad un rinnovamento delle organizzazioni aziendali, oltre che dei processi di lavoro e delle attività di sviluppo ambientali, di infrastrutture e sistemi di trasporto pubblico, in modo che si possa parlare di prevenzione e sicurezza in senso omnicomprensivo, anche fuori dalle aziende, con benefici economici e sociali per l'intero tessuto civile e produttivo**.

Nel segno del sostegno alle imprese che investono in prevenzione e sicurezza sul lavoro, in ottica di maggiore competitività e di riduzione dei costi sociali nelle ipotesi sistematizzata di interventi di prevenzione, citiamo la PdL Speranza ed altri, *“Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché*

*prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*", **Atto Camera 1266**, il cui iter ha subito un inspiegabile arresto dopo avere incassato largamente il favore di tutte le forze parlamentari e della gran parte dei soggetti auditi dalle Commissioni ed alla quale, invece, bisognerebbe dare nuovo impulso per una tempestiva approvazione, rappresentando un **intervento con effetti immediati sul costo del lavoro**.

Si tratta di una proposta che va nella direzione auspicata di una valorizzazione delle competenze specialistiche delle Pubbliche Amministrazioni, che non può che passare prima di tutto dal **riassetto delle funzioni e competenze statali e delle Amministrazioni centrali, da ristrutturazione e riorganizzazione** delle stesse, anche in più estesa ed incisiva articolazione sul territorio e poi dalla suddivisione e riforma delle competenze Stato/Regioni, in modo tale da garantire il supporto pubblico su tutte quelle materie che maggiormente incidono, o possono incidere, anche indirettamente, su fattori di crescita e sviluppo.

Sotto tale profilo, infatti, la suddetta PdL cerca di **superare un punto debole dell'attuale sistema: la competenza legislativa, ma anche amministrativa e di controllo, concorrente tra Stato e Regioni** che comporta, come emerge anche per la sanità, una forte disomogeneità, anche in materia di sicurezza sul lavoro, tra le diverse regioni italiane.

Si tratta di **disomogeneità** che non emergono tanto a livello legislativo, dove le Regioni non hanno apportato sostanziali modifiche al sistema legislativo statale, quanto **nella gestione amministrativa e di controllo**, demandata, quasi esclusivamente, agli organi regionali della ASL; ciò può comportare una disparità di trattamento per i lavoratori, a seconda del datore di lavoro a favore del quale prestano la loro attività lavorativa o dei territori in cui vivono.

Sul punto, la proposta è quella di ristabilire un sistema che potremmo definire "misto", dove alla legislazione europea, come recepita dal decreto legislativo 81/2008, si affianchino norme di sistema di rango primario con cui si indicano espressamente gli obblighi preventivi del datore di lavoro, supportandolo, oltretutto, nella non facile scelta degli accorgimenti e delle procedure più efficaci per prevenire gli incidenti e le malattie professionali sul lavoro.

In quest'ottica, pensiamo ad esempio a compiti e funzioni dell'INAIL che, con la sua presenza capillare sul territorio e con il concorso di tutte le competenze specialistiche e professionistiche interdisciplinari, è in grado di sostenere operativamente datori di lavoro/lavoratori/cittadini, affiancandoli e orientandone l'azione per realizzare concretamente le finalità prevenzionali, oltre che nella fase di ricerca dei correttivi da apportare.

A titolo esemplificativo, l'effettiva attuazione delle funzioni affidate all'Istituto e la piena realizzazione del cd. circuito della prevenzione assicurerebbe ai datori di lavoro e alle imprese, attualmente onerati in via esclusiva di individuare i rischi dell'attività lavorativa e delle procedure di prevenzione, da formalizzarsi con la predisposizione Documento di Valutazione dei Rischi, un valido supporto fondato sulle competenze specialistiche multidisciplinari dell'INAIL.

In buona sostanza, soltanto con la necessaria interazione tra soggetti pubblici – Inail e competenze specialistiche - e privati – datori di lavoro ed imprese - la prevenzione può diventare “utile”, da un lato, agli stessi datori di lavoro, anche in termini di competitività nell'ottica della riduzione dei costi, e, dall'altro, alla collettività giacché l'adozione di adeguate misure di prevenzione comporta la riduzione dei costi sociali da sostenere.

Alla luce di quanto sinora abbiamo detto, proponiamo, di seguito, le nostre indicazioni e gli aspetti da potenziare in ottica di modifica del testo unico 81/2008:

- ❖ Sviluppare e concretizzare una “**mappa territoriale del rischio potenziale**”, quale valore aggiunto informativo ai fini preventivi, assicurativi e di controllo, nonché per una migliore razionalizzazione delle risorse e del sostegno al mondo del lavoro sul territorio;
- ❖ Approfondire la **comparazione**, sulla base del calcolo dell'abbattimento degli indici infortunistici, **tra imprese che attuano forme di prevenzione**. Effettuare confronti con aziende certificate OHSAS o che comunque hanno implementato sistemi di gestione della sicurezza (anche con il contributo di INAIL in termini di finanziamento e/o sconto sul tasso di premio);
- ❖ Evidenziare che **l'investimento in sicurezza ha sicuramente un ritorno in termini di risparmio**; le misure di prevenzione riducono i costi della mancata sicurezza, spesso nascosti, nonché il costo sociale da infortuni e malattie professionali. Affinché gli investimenti in sicurezza delle imprese siano un fattore di competitività occorre quantificare questo ritorno sull'investimento e far sì che per l'impresa diventi un asset, più che un costo;
- ❖ **Circuito della Prevenzione**: in INAIL il flusso dell'attività istituzionale nasce, si sviluppa, esce e ritorna, passando per tutto il sistema impresa/lavoro: informazione, formazione, fatto e dinamica, valutazione del danno e nesso causale, riabilitazione, reinserimento, tariffa premi, responsabilità e rivalse, elementi per la ricerca scientifica, riesame complessivo, e via di nuovo;

- ❖ **Strutturare intergruppi di prevenzione ai vari livelli**, a composizione, caratteristiche e modalità altamente specialistiche e multidisciplinari, in modo da orientare l'azione dell'INAIL verso una capacità operativa nell'attuazione della Prevenzione e Sicurezza, interagendo in modo diretto nei vari settori e distretti produttivi, in ambito territoriale ed aziendale, in dialogo con le Parti Sociali ed interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati della sicurezza e della salute del territorio;
- ❖ **Orientare verso la Prevenzione operativa**: correlare adeguati meccanismi di incentivi e disincentivi principalmente economici, da una parte nell'ottica della riduzione del costo del lavoro e dei costi sociali per la collettività in generale; dall'altra, per garantire la leale concorrenza tra imprese e per incentivare la crescita tarando gli interventi di sostegno su distretti produttivi, territori, nei vari settori e attività d'impresa e sulle tipologie di lavoratori.

In sintesi, a coerente corollario delle altre proposte e ad elementi acquisiti, si potrebbero in futuro ipotizzare gradualmente rielaborazioni della Tariffa Premi INAIL per l'evoluzione della stessa, secondo una logica di agevolazioni alle imprese che attuano forme di prevenzione secondo linee di indirizzo individuate dall'INAIL, anche in relazione a progetti proposti dagli stakeholder, calibrati su base territoriale ed in considerazione

Peraltro, in linea con le finalità della citata PdL di incentivare i datori di lavoro che investono in sicurezza e prevenzione e, invece, attivare azioni deterrenti e disincentivanti nei confronti di coloro che non operano in tal senso, attraverso meccanismi di **riduzione dei costi per i datori virtuosi e aggravio per quelli che non osservano le norme di prevenzione**; del resto, i benefici dell'investimento in sicurezza riguardano anche i lavoratori giacché, per i datori di lavoro virtuosi, la PdL prevede **la defiscalizzazione del 100% dei contributi a carico del lavoratore per un periodo di 36 mesi**.

Il tutto, anche attraverso la previsione di una netta separazione tra Amministrazioni ed Enti preposti alla consulenza e prevenzione, ed Amministrazioni ed Enti preposti a vigilanza e sanzioni, anche per evitare duplicazioni di funzioni e conseguente aumento di costi, da un lato, e prevenzione e meccanismi di incentivi/disincentivi, dall'altro.

**INCLUSIONE, COESIONE, SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA FEMMINILE. CAPITALE UMANO.**

Alcune caratteristiche della professione psicologia risultano particolarmente utili, per le azioni del Piano:

- ❖ capacità di integrare la promozione delle risorse, il potenziamento delle competenze, con la prevenzione, l'ascolto e il sostegno; la dimensione dello sviluppo del capitale umano con quella del superamento di situazioni critiche, di disagio e disturbo;
- ❖ capacità di integrare la dimensione sanitaria con quella sociale, quella individuale con quella collettiva e di comunità;
- ❖ capacità di agire nei diversi contesti: salute, scuola, mondo del lavoro e delle organizzazioni, welfare e contesti sociali e di comunità.

### **Inclusione e coesione**

#### **Politiche attive del lavoro e nuove competenze dei lavoratori.**

*“Riformare le politiche attive attraverso la piena **integrazione dei percorsi di riqualificazione delle competenze** a supporto dei lavoratori in transizione occupazionale mediante l’istituzione di un programma nazionale “garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL). In particolare, si intende potenziare i centri per l’impiego, affinché possano sistematicamente e diffusamente svolgere attività di analisi del fabbisogno di competenze, di costruzione di piani formativi e, quindi, di orientamento e accompagnamento al lavoro in un sistema che coinvolge pubblico e privato”.*

*“Le attività di analisi delle competenze, piani formativi, orientamento e accompagnamento al lavoro devono prevedere la costituzione presso i centri per l’impiego di **team multidisciplinari** che svolgano azioni di Career counseling finalizzate alla transizione occupazionale attraverso la costruzione di piani personalizzati”.*

In questo ambito le competenze psicologiche garantiscono uno standard scientifico sia a livello di *profiling* che di contenuto e di tecnica della formazione per i lavoratori. Molto spesso, infatti, la formazione non ottiene i risultati attesi per la mancata adozione di metodologie scientifiche di trasmissione delle conoscenze. Inoltre, è una competenza specifica degli psicologi, anche legalmente connotata, l’adozione di strumenti standardizzati per la valutazione e profilazione.

*“Per la progettazione e realizzazione del sistema di formazione permanente che si sviluppa lungo l’arco di vita – e nei diversi contesti organizzativi – va prevista l’istituzione di **Tavoli tecnici e Gruppi di Lavoro multidisciplinari** con competenze in ambito di formazione, sulle modalità di apprendimento degli adulti, sulla necessità di supporto allo sviluppo o alla ridefinizione delle progettualità professionali in età adulta”.*

## Attività di sostegno all'imprenditoria femminile

“**Le azioni di mentoring**, supporto e conciliazione dei tempi di vita in ambito di imprenditoria femminile **beneficiano dello sviluppo del ‘capitale psicologico’**, per il quale vanno istituiti percorsi formativi dedicati, utili da inserire anche nelle campagne di comunicazione”.

## Considerazioni generali sulle politiche del lavoro

- ❖ Piano straordinario di politiche del lavoro che integri e coordini politiche attive e politiche passive.

Ciò significa integrazione degli istituti di sostegno al reddito più rilevanti sul piano ordinamentale (cassa integrazione guadagni, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione) con le politiche attive del lavoro focalizzate su formazione, orientamento e inserimento lavorativo. Ciò dovrebbe garantire maggiore uniformità su tutto il territorio nazionale, **agevolare le alleanze tra soggetti pubblici e privati, offrire anche ai lavoratori più fragili occasioni di accrescimento delle competenze e di miglioramento dell'occupabilità superando così i rischi diffusi di dipendenza dalle forme assistenziali di carattere emergenziale**. In tale prospettiva l'adozione di un'ottica multidisciplinare potrebbe favorire l'assunzione e diffusione di molte buone pratiche esistenti nell'ambito della Formazione Professionale, delle Università, dei Servizi sociali, ecc. In particolare, il contributo degli psicologi potrebbe rendere efficaci ed efficienti le fasi di progettazione, implementazione, erogazione, monitoraggio e valutazione degli specifici servizi realizzabili nell'ambito della formazione, dell'orientamento e dell'inserimento lavorativo.

### Esempi di misure:

- ➔ Mettere a disposizione delle aziende dei voucher mediante i quali le stesse possano retribuire la collaborazione professionale di psicologi (del lavoro) per:
  - Riprogettazione della strategia e della organizzazione dell'impresa;
  - Riprogettazione di ruoli e figure professionali;
  - Realizzazione di interventi di *change management*;
  - Realizzazione di interventi di coaching, counseling, mentoring, tutoring
  - Realizzazione di interventi di supporto al passaggio generazionale nella proprietà e/o nel management;
  - Realizzazione di interventi di supporto all'*active ageing*;

- Progettazione di interventi formativi a supporto della riorganizzazione aziendale e/o dello sviluppo individuale all'interno o all'esterno dell'impresa.

➔ Rafforzamento dei servizi per l'impiego in una prospettiva di razionalizzazione delle pratiche di intervento e sostegno.

In particolare, i Servizi per il lavoro (disoccupati, inoccupati, giovani e adulti in cerca di occupazione, ecc.) potrebbero essere rilanciati anche con il contributo degli psicologi del lavoro (in materia di consulenza per orientamento professionale, di *counseling* di carriera, di sviluppo professionale, di accompagnamento al lavoro, di validazione delle competenze, ecc.) per favorire: a) le transizioni formazione/lavoro, lavoro/disoccupazione/lavoro; b) facilitare i percorsi di formazione e *up-skilling*; c) migliorare le attuali modalità di *profiling* degli utenti e l'incontro con il lavoro e l'accompagnamento nonché, più in generale sostenere l'occupabilità tramite il potenziamento del capitale umano.

### **Esempi di misure:**

➔ Mettere a disposizione delle aziende dei voucher mediante i quali le stesse possano retribuire la collaborazione professionale di psicologi (del lavoro) per:

- Interventi di *job-design* per ricollocare i lavoratori più 'fragili';
- Progettazione di dispositivi e metodologie per la pre-selezione degli utenti;
- Definizione di strategie di comunicazione e marketing dei servizi per l'impiego.

➔ Mettere a disposizione delle persone in cerca di lavoro e dei disoccupati voucher mediante i quali essi possano acquistare le seguenti prestazioni professionali da parte di psicologi:

- Dispositivi per la profilazione degli utenti;
- Percorsi di bilancio di competenze;
- Percorsi di assessment (assessment centre);
- Percorsi di sviluppo (development centre);
- Percorsi di accompagnamento al lavoro.

➔ Promuovere un sistema di orientamento integrato lungo l'arco della vita.

- Superare la tradizionale dicotomia Orientamento scolastico e professionale nella prospettiva del *life-long learning* e del rafforzamento delle risorse psicosociali necessarie per l'autoregolazione da parte delle persone dei propri progetti di vita.
- Creazione di una infrastruttura tecnologica e informativa nazionale usufruibile da Scuola, Università e sistema lavoro.
- Definizione di standard professionali e di standard di qualità dei servizi.

- Attivazione di:
  - a) Programmi universalistici e precoci di orientamento ad ogni livello formativo;
  - b) programmi personalizzati nella forma di consulenza psicosociale (*tutoring, mentoring, coaching*);
  - c) programmi mirati di ri-orientamento alle scelte per categorie fragili (NEET) e di prevenzione dell'abbandono scolastico/formativo.

➔ Far fronte alle esigenze di formazione e lavoro per i giovani con apprendistato duale.

L'apprendistato duale coniuga formazione e lavoro dei giovani e per rendere il percorso consapevole ed orientato ad un progetto professionale definito per obiettivi formativi e professionali si contribuisce con l'affiancamento di **psicologi con competenza nell'orientamento**, nella definizione di percorsi di carriera e nella valutazione e realizzazione del potenziale.

➔ Servizi innovativi per le aziende.

Consulenza organizzativa al management aziendale: azioni e/o percorsi, comunque denominati (consulenza, *coaching*, accompagnamento, *tutoring*, formazione, supervisione,) e in qualunque forma (formazione, ricerca-intervento, monitoraggio e valutazione, etc.) con finalità di consolidamento e sviluppo di competenze di change management nel contesto emergente, volte a progettare-**riprogettare le strutture e/o le modalità organizzative in rapporto a nuove esigenze di mercato (ad esempio, implementazione di forme adeguate di lavoro a distanza, smart working)**. Questi interventi potrebbero essere sostenuti nelle piccole e medie imprese, che compongono arte rilevante del nostro tessuto produttivo, con la forma di vouchers per l'acquisto di servizi di consulenza psicologica organizzativa e per l'aggiornamento delle competenze degli imprenditori e del management.

### **Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità**

1. Infrastrutture sociali a favore di minori, anziani non autosufficienti, persone con disabilità, prevenzione della vulnerabilità di famiglie e minori;

2. servizi sociali dedicati a persone con disabilità (de-istituzionalizzazione- progetti individualizzati);

3. Programmi di *housing* temporaneo per singoli o nuclei famigliari in difficoltà estrema con azioni volte ad agevolare l'uscita dall'assistenza;

*“La progettualità delle infrastrutture sociali e dei servizi, e le azioni che ne derivano, devono prevedere la collaborazione e la presa in carico da parte di*



**equipe multidisciplinari che intervengano sulla dimensione psico-sociale**, promuovendo i diritti e le opportunità per i singoli e le loro famiglie, anche in riferimento ai LEAS previsti dalla 328/2000 e ai principi di welfare societario e di partecipazione che la ispirarono (compresi i Piani di Zona e il coinvolgimento delle Aziende Sanitarie Locali e del Terzo Settore).

Queste infrastrutture sociali **si potrebbero/dovrebbero affiancare alle Case della Comunità da prevedere per i Comuni dai 25.000 abitanti.**” (cit.)

Infine, come indicazione generale/trasversale si suggerisce quanto segue:

Nei sistemi di **governance** - anche a livello locale- per la gestione delle risorse e delle infrastrutture, in particolare quelle sociali (nidi, scuole, servizi per persone con disabilità, anziani etc.), deve essere prevista la presenza di **esperti della valutazione** in grado di concorrere a definire gli indicatori di risultato in termini di **effetti attesi e ricadute sulle persone e sullo specifico territorio, sia nella valutazione ex ante, che in itinere che ex post.**

## **TRAGHETTAMENTO GENERAZIONALE**

In questo momento un intervento sulle pensioni non può che muoversi secondo le quattro direttrici imposte dall'attualità: **pensioni, lavoro, ricambio generazionale, fragilità e salute.**

**Evidente, infatti, l'interconnessione di questi temi stante la crisi economica, la necessità di un ricambio generazionale che consenta maggiore occupazione, la situazione sanitaria.**

**Un intervento immediato ed attuale, correlato alla situazione epidemiologica riteniamo debba essere orientato a finalizzare anticipi pensionistici anche alle misure di sanità indiretta e ai correlati sussidi economici previsti: volti a prevenire contagi COVID 19, proteggere lavoratori anziani, fragili, potendo in questa direzione rientrare nelle linee di finanziamento del Recovery Fund.**

Non può, infatti, non tenersi conto della novità rappresentata **dall'emergenza Covid-19**, sotto il duplice profilo della tutela previdenziale dei lavoratori “fragili” e dei riflessi occupazionali della situazione emergenziale. Urge garantire tutela per tutti quei lavoratori anziani che si trovino in condizioni di fragilità (anche la sola età anagrafica è di per sé un grave fattore di rischio per il Covid) e soprattutto per tutti i lavoratori anziani occupati in attività a rischio che non siano “smartabili” o che per età e condizione professionale non siano utilizzabili in attività da remoto che richiedono competenze informatiche di rilievo). **Per questi lavoratori sarebbe preferibile operare sulla flessibilità in uscita anziché ricorrere agli ammortizzatori sociali.** In questa ipotesi si potrebbe fare ricorso a meccanismi di

compartecipazione al costo del pensionamento anticipato da parte del datore di lavoro, che potrà assumere al posto del lavoratore anziano un lavoratore giovane a costi minori (ipotizzando apposite decontribuzioni).

Bisognerà tener conto dell'approssimarsi ad età avanzate di generazioni di lavoratori prive della continuità, diffusione e lunghezza di periodi di lavoro delle generazioni precedenti, a seguito della sempre maggiore precarietà del mercato del lavoro e della discontinuità o delle variazioni delle tipologie di rapporti di lavoro. **Molte persone si ritrovano contributi sparsi tra diverse gestioni, spessissimo non sufficienti per maturare un trattamento autonomo;** versamenti contributivi effettuati, da recuperare e valorizzare con il supporto di anni di contribuzione in più, in modo da facilitare il raggiungimento prima della pensione e l'adeguatezza dell'entità. **Occorre sostenere tali posizioni ed evitare la dispersione, come silenti, di contributi all'INPS, laddove i versamenti effettuati non confluiscano in una pensione, lasciandoli quindi incamerati all'Istituto, non essendo prevista la restituzione.**

A nostro avviso occorre apportare al sistema non solo più flessibilità in uscita, ma anche maggior semplicità, per poter consentire prospettive equilibrate di accesso **sia ai trattamenti delle pensioni di vecchiaia e di anzianità ordinarie, sia a quelli dei pensionamenti anticipati.**

**Tale modalità dovrebbe ritenersi applicabile a tutte le posizioni comunque rientranti nel sistema di calcolo contributivo (eventualmente rimodulando in aumento la cifra annua agevolata per il riscatto) e non solo se** il lavoratore abbia meno di 18 anni di contributi entro il 31.12.1995 e almeno 15 anni di contributi versati al momento della richiesta di riscatto, di cui cinque ricadenti nel periodo contributivo (requisiti legge Dini art. 1, co. 23, l. 335/1995).

Dosando adeguatamente il rapporto entrate ed uscite e le più marcate distanze economiche tra retribuzioni e pensioni, determinate dal calcolo contributivo, si può sostenere anche la compatibilità finanziaria.

Proponiamo di rafforzare ed estendere già ora istituti esistenti ma difficilmente accessibili. Ampliamento dell'ambito e accelerazione del raggiungimento di requisiti minimi per gli strumenti di accompagnamento alla pensione, come:

- ❖ estensione e stabilizzazione di opzione donna;
- ❖ reintroduzione di APe volontaria;  
**a nostro avviso, la misura potrebbe essere rinnovata o prorogata, quale ulteriore forma di flessibilità volontaria in uscita, con correttivi migliorativi, anche in considerazione dell'attuale convenienza dei tassi di mercato dei finanziamenti bancari, dell'ingresso delle banche nel sistema della tracciabilità con carte di credito e percentuali di**

**servizio ribassate, e della nulla o limitata incidenza sulla spesa pubblica.**

- ❖ reintroduzione di APe aziendale;  
anch'essa non è più attivabile (sperimentazione 2017-2019 terminata), ma essendo era una forma di APe volontario pagato in parte dall'azienda, **a nostro avviso, potrebbe essere ancora prorogata.**  
**Sia l'Ape volontario, sia l'Ape aziendale, a nostro avviso, potrebbero essere prorogati o rinnovati e resi strutturali, pur con correttivi, in quanto fondati su un meccanismo di finanziamento privato, con l'intervento del sistema bancario, per un prestito garantito poi dalla futura pensione;**
- ❖ rinnovo ed estensione dell'APe sociale; prorogata per il solo 2021, l'anticipo pensionistico a carico dello Stato e non del lavoratore, rivolto a specifiche categorie di soggetti (che effettuano lavori gravosi). I lavoratori a partire dai 63 anni di età e 30 o 36 anni di contributi a seconda della categoria di appartenenza (disoccupati, caregiver, portatori di handicap, addetti a mansioni gravose) possono ancora beneficiarne. Di fatto è l'unico strumento assistenziale fra quelli previsti per l'anticipo pensionistico;
- ❖ **part time** per la pensione senza effetti diminutivi del calcolo pensionistico;
- ❖ la Legge di Stabilità 2016 prevede la possibilità di **un part-time** negli ultimi tre anni prima della pensione, senza però effetti diminutivi del calcolo pensionistico;
- ❖ isopensione; rende possibile ritirarsi dal lavoro a **60 anni di età o con 36 anni e 4 mesi di contributi (un anno in meno per le donne)**. È uno strumento, ovvero uno scivolo, che garantisce un assegno ponte da quando si concorda l'uscita dall'azienda fino alla maturazione dei requisiti previdenziali di vecchiaia o per il trattamento anticipato. **L'onere dell'operazione è tutto a carico del datore di lavoro**, che deve versare anche i contributi, in modo che **l'ex dipendente non subisca penalizzazioni** per quanto riguarda l'importo della pensione.
- ❖ potenziamento e fruibilità dei fondi pensione e dell'istituto della RITA;
- ❖ estensione pensione anticipata contributiva con 20 anni di contributi a tutte le posizioni in qualsiasi modo oggetto di trattamento pensionistico calcolato con il sistema contributivo. Riteniamo che tale forma di pensionamento anticipato debba ritenersi applicabile a tutte le posizioni in qualsiasi modo oggetto di trattamento pensionistico calcolato con il sistema contributivo.

Occorre inoltre tenere conto dell'approssimarsi ad età avanzate di generazioni di lavoratori che non hanno potuto godere della continuità, diffusione e lunghezza di periodo di lavoro delle generazioni precedenti (**discontinuità contributiva**) a seguito della sempre maggiore precarietà del mercato del lavoro e della discontinuità o delle variazioni di tipologie di rapporti di lavoro. Molte persone si ritrovano contributi sparsi tra diverse gestioni, spessissimo non sufficienti per maturare un trattamento autonomo; versamenti contributivi effettuati, da recuperare e valorizzare con il supporto di anni di contribuzione in più, in modo da facilitare il raggiungimento prima della pensione e l'adeguatezza dell'entità.

Occorre sostenere tali posizioni ed **evitarne la dispersione, come silenti, di contributi all'INPS**, laddove i versamenti effettuati non confluiscono in una pensione, lasciandoli quindi incamerati all'istituto, non essendo prevista la restituzione.

A tal proposito proponiamo:

- ❖ estensione e facilitazione del cumulo gratuito dei contributi tra tutte le gestioni previdenziali,
- ❖ estensione e facilitazione del cumulo dei contributi versati in diverse Casse previdenziali, in modo da sommare i vari periodi di contribuzione ai fini del conseguimento della pensione (in alternativa alla totalizzazione dei contributi), oggi consentito per la quota 100 e per la pensione anticipata ordinaria;
- ❖ estensione e semplificazione della totalizzazione;
- ❖ il riscatto agevolato degli anni di corso di laurea: a nostro avviso tale modalità di riscatto agevolato dovrebbe ritenersi applicabile a tutte le posizioni comunque rientranti nel sistema di calcolo contributivo (eventualmente rimodulando in aumento la cifra annua agevolata per il riscatto) e non solo se il lavoratore abbia meno di 18 anni di contributi entro il 31.12.1995 e almeno 15 anni di contributi versati al momento della richiesta di riscatto, di cui cinque ricadenti nel periodo contributivo (requisiti legge Dini art. 1, co. 23, l. 335/1995).

In generale, occorrerebbe un approfondimento al fine di evitare penalizzazioni e possibilmente migliorare e facilitare le soluzioni pensionistiche per i professionisti e i dipendenti professionisti pubblici e comunque dei soggetti che rientrano in queste casistiche.

Altro possibile intervento dagli effetti sottovalutati è la **Verifica delle modalità ed equità di applicazione del calcolo del massimale contributivo** (in caso di applicazione del sistema di calcolo contributivo e del correlato massimale contributivo, oltre il quale il reddito percepito non è soggetto a

contribuzione previdenziale, è molto importante procedere ad una verifica sulla corretta misura delle trattenute contributive e sulle retribuzioni operate dai datori di lavoro privati e soprattutto pubblici). La mancata o non conforme osservanza del massimale annuo può comportare decurtazioni retributive a carico del lavoratore e il versamento, da parte del datore di lavoro, di importi non rilevanti ai fini della pensione, che in tal caso andrebbero restituiti ai lavoratori; in caso di errori, la contribuzione versata in eccedenza è rimborsabile nel termine prescrizione di 10 anni. Diventa fondamentale per i datori di lavoro conoscere il sistema pensionistico applicabile al lavoratore, in quanto dall'applicabilità o momento da un rapporto di lavoro del sistema contributivo, dipende l'applicazione del tetto massimo pensionabile.

Si tratta di istituti senz'altro necessari e utili, ma di difficile attuazione che andrebbero **semplificati e resi più direttamente fruibili**. Un'operazione che ben avrebbe potuto effettuare direttamente il Ministero del lavoro già con la legge di Bilancio per il 2021 trattandosi di interventi di riordino e di semplificazione di sistema.

In generale, in prospettiva:

- **Maggiore flessibilità in uscita sia per i trattamenti delle pensioni di vecchiaia e di anzianità ordinarie, sia per i pensionamenti anticipati.**
- **Requisiti di base: 62 anni di età e 30 anni di contributi, anche per tendenzialmente conformare i requisiti dell'applicazione del calcolo del trattamento previdenziale con il sistema contributivo, su base volontaria.**
- **Aggiungere altre forme e modalità di flessibilità in uscita anticipata, anche contributiva, sia pure calibrando età, anche di contribuzione ed entità di calcolo della pensione, su base volontaria.**

Roma, 21 marzo 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





## **Audizione 17 giugno 2021**

### **A.C. 3146 “Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”**

#### **PREMESSA DI SINTESI**

Il disegno di legge in esame (cd. Governance e semplificazione), pur proponendosi come provvedimento di impianto generale, si inserisce in realtà in un quadro di intensa produzione normativa in cui parallelamente e contestualmente sono all’esame del Parlamento altri provvedimenti che, per quanto presentati come settoriali, incidono in realtà anche sull’assetto generale, con aree di intervento che si intersecano e che disciplinano ambiti in parte sovrapponibili.

È il caso, ad es., del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021 “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia*”, la cui legge di conversione è all’esame del Senato in questi giorni che, tra l’altro, disciplina le “*misure organizzative a supporto del sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR*”. Evidenti le ricadute e le interconnessioni tra gli interventi normativi in corso di promulgazione che rischiano di frammentare il disegno complessivo, pur comprensibile e condivisibile negli intenti e nell’impostazione.

Velocità della ripresa e della tempistica delle attività e dei lavori da realizzare, spinta a mettere in campo le azioni facendo leva sulle competenze, punto di raccordo tra pubblico e privato, sono le direttrici di una architettura che il decreto delinea in modo tecnicamente sfaccettato, ma rischiando di lasciare un punto debole scoperto, che riteniamo cruciale.

In un circuito abbastanza strutturato, soprattutto a livello centrale, di raccordi, coordinamenti, che vede all’apice la cabina di regia, non deve essere persa di vista la determinante dei tempi di realizzazione dei progetti.

Quale sarà il vettore, o il sensore, che consentirà di riportare velocemente e direttamente alla Cabina di regia le situazioni effettive, le eventuali criticità,

i possibili ritardi, le incongruenze e anomalie?

Così come disegnata, la struttura di raccordi tra cabina di regia, organismi, segreterie, comitati e vertici delle amministrazioni centrali e territoriali coinvolte, appare più confacente a una riforma complessiva della pubblica amministrazione che ad un inserimento di percorsi, strumenti e interventi mirati, di elevato impatto e di effettiva ed immediata attuazione, che sono gli elementi principali da tenere in considerazione per monitorare e corroborare progetti e prodotti previsti dal PNRR.

Va evitata la anche solo parziale replicazione di figure e moduli già adottati in passato, trasformati dal tessuto connettivo burocratico e finiti con esiti purtroppo ben noti a tutti, che oggi ci costringono a questo sforzo riorganizzativo.

Chi e cosa consentirà alla cabina di regia di venire a conoscenza rapidamente delle difficoltà o anche della effettiva realtà delle situazioni e dello stato di attuazione concreta dei progetti?

La ipotizzata snellezza del potere di intervento suppletivo successivo del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri potrebbe essere neutralizzata dalla lentezza, tardività o farraginosità dell'arrivo delle informazioni sulle situazioni concrete e reali di progetti e lavori.

Quello che viene richiesto all'architettura impegnata nella progettazione e attuazione del PNRR, a tutto il settore pubblico e privato interessato, non è solo una rendicontazione tradizionale, perché per la prima volta l'approccio sarà totalmente pay by results. La determinazione delle risorse erogabili sulla base dei risultati raggiunti implica non solo forte capacità di progettazione, ma anche di realizzazione effettiva e di constatazione dell'efficacia dei lavori e dei progetti e della loro tempestività e conformità.

Occorrerebbe inserire un qualcosa di simile alla finalità e ai meccanismi introdotti per i raccordi tra PA e Terzo Settore, ovvero processi di "amministrazione condivisa", in cui le Parti collaborano nelle attività di interesse generale.

Da qui la nostra proposta di inserire in questa architettura e in questo momento un **raccordo diretto tra la cabina di regia e l'andamento dei lavori e dei progetti** (i cosiddetti SAL – stati di avanzamento lavori), che il flusso e gli iter amministrativi, a piramide, rischiano di non fare arrivare tempestivamente o conformemente alla realtà.

**Occorre il coraggio di far interagire direttamente con la cabina di regia le componenti vitali della società, che nella specifica materia trova il rilevante vantaggio di poter passare attraverso competenze e soggetti pubblici territoriali già esistenti e costituenti parte istituzionale del**

**sistema pubblico, che quindi sono semplicemente da valorizzare e collegare in modalità specifica diretta e privilegiata con la Cabina di regia.**

In più, attorno a questo nucleo strutturato e specialistico, territoriale e di settore, pubblico, dovranno trovare più significativa interlocuzione le voci di tutte le altre componenti civico-sociali; ad es. le associazioni ambientaliste, i comitati di cittadini, le associazioni specialistiche e quelle sindacali, anche territoriali, devono avere un ruolo diretto di collaborazione, informazione con le task force di competenze specialistiche pubbliche e anche di informazione per la cabina di regia. Nel pubblico le organizzazioni sindacali certificate possono essere inserite quali componenti già accreditati da meccanismi pubblici di verifica e certificazione a tutti i livelli di realizzazione dei piani e, quindi, possono essere tranquillamente e facilmente inseriti automaticamente nel filo diretto parallelo che deve collegare esecuzione dei progetti e dei lavori e cabina di regia.

Diventerà altrimenti difficile che dal quadro pure tecnicamente di qualità discenda una concretizzazione altrettanto efficace; il rischio che la macchina si inceppi perché in realtà non sarà possibile conoscere direttamente quanto accade è alto e la carenza di un filo diretto risulta un vulnus in grado di inficiare l'intero sistema.

I soggetti così indicati, i cosiddetti sensori istituzionalizzati, potranno e dovranno raccordarsi, oltre che con la cabina di regia, anche con gli ambiti parlamentari, a cui miratamente fare riferimento. Già sull'impianto del decreto legge 77/2021 sembra eccessivo, in relazione alla tematica, il termine semestrale per le relazioni Parlamentari; potrebbe ipotizzarsi addirittura un termine mensile, o almeno bimestrale. Inoltre, dovrebbero pervenire anche al Parlamento immediate segnalazioni in modo da consentire alle Camere di poter non solo essere coinvolte nella fase di informazione, rendicontazione e aggiornamento e, quindi, di consultazione, ma anche in quella di intervento attivo con meccanismi rapidi (es. interrogazioni, *question time* e altro) che consentano di partecipare più direttamente e concretamente nelle attività di realizzazione del PNRR.

### **CONTRIBUTO E PROPOSTE CODIRP**

La nostra Confederazione, rappresentativa del personale delle aree dirigenziali, dirigenti scolastici, patologi clinici, medici del territorio, medici radiologi, farmacisti, psicologi, medici, avvocati, ingegneri, chimici, biologi, geologi, statistici, attuari, informatici, architetti ed altri professionisti della Pubblica Amministrazione, ritiene che il PNRR debba essere un'occasione per coniugare in modo nuovo sviluppo socioeconomico, benessere e salute dei cittadini.



Le evidenze scientifiche ci hanno mostrato come la qualità e quantità delle risorse psicologiche individuali (cognitive, emotive, affettive, comportamentali, ecc.) influiscono non solo sulla salute, ma più in generale sulla funzionalità delle strategie adattive e di partecipazione alla vita sociale (studio, famiglia, relazioni, lavoro, vita in generale). Questa dinamica va letta a livello individuale e collettivo, determinando un'interdipendenza tra condizione psicologica, salute e dinamiche sociali e di sviluppo. Lo stesso Piano, del resto, evidenzia il dato scegliendo una qualità psicologica, la resilienza, per indicare la possibilità di una risorsa collettiva che si può sviluppare come sistema Paese.

Ogni piano di rilancio deve partire dalla constatazione che, a prescindere dalla pandemia, le nuove forme sociali e produttive richiedono lo sviluppo di competenze specialistiche e l'attribuzione ad esse di più autonome, ampie e rilevanti funzioni dirette.

***La Pubblica Amministrazione, a nostro avviso, non può continuare a limitarsi al ruolo di soggetto erogatore di finanziamenti con mere funzioni di controllo, peraltro ridotte a causa dell'emergenza e della carenza di competenze specialistiche e potestà ad esse affidate, ma deve essere "rigenerata", in modo da essere in grado di svolgere anche un ruolo di indirizzo e assistenza per l'individuazione prima, e l'attuazione poi, di progetti organici e di sistema.***

## **GOVERNANCE**

Con riferimento al provvedimento in esame occorrerà:

- ❖ **dare conto, in sintesi, del processo di consultazione delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni della società civile, di quelle giovanili e di altre parti interessate alla realizzazione delle attività e dei lavori in attuazione del Piano (cd. sensori su territori e settori);**
- ❖ **dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito dei programmi dell'Unione.**

Non vi è dubbio che l'EU si attende una struttura di governance in grado di attivare quelle «*procedure straordinarie e corsie preferenziali*», come precisato dal Commissario agli Affari economici; una struttura snella, dunque, che potrebbe operare in stretto coordinamento con la presidenza del Consiglio o altre Istituzioni.

**Per svolgere questo ruolo, la Cabina di regia deve creare un raccordo diretto con associazioni e organizzazioni sindacali e sociali del territorio e**

**Deve poter impegnare le proprie risorse specialistiche, partendo dalle competenze professionistiche pubbliche, con ruolo attivo adeguatamente calibrato e potenziato per supportare la realizzazione dei progetti.**

In proposito, la previsione all'art. 5, comma 5, lett. a) del disegno di legge in esame di "task force di esperti multidisciplinari da allocare nel territorio previste dal PNRR" costituisce una base per costruire uno specifico filo, ovvero un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, da dedicare principalmente alle previsioni del PNRR, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici con la cabina di regia.

La nostra proposta è quella di definire dei team specialistici territoriali, a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla scelta, tra pari, dei coordinatori dei team, dando luogo ad intelligenza collettiva nella realizzazione dei progetti e nella rilevazione di ritardi e criticità.

I **team interprofessionistici multidisciplinari** potranno essere articolati sia centralmente, sia sul territorio, **ma senza costituire piramidi gerarchiche o appesantimenti**, in quanto da correlarsi paritariamente e direttamente alla Cabina di regia, cui fa capo la Governance, anche per accorciare e semplificare l'interazione tra Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere svolte dai team interprofessionali che si interfaceranno con la Cabina di regia e/o con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

In modo da poter realmente tempestivamente rappresentare dei punti di riferimento attività operative e tecniche e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: medici, medici del territorio, psicologi e altri professionisti sanitari, farmacisti, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che potrebbero interagire per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni, proposte, progetti pilota, per settori agricoli, industriali e di servizi e distretti produttivi, di settore o territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR.

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi ed i **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e professionali anticorruzione.**

Al fine di ottimizzare l'integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione formali, elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, peccano di astrattezza.

L'efficienza delle azioni potrebbe essere sostenuta o disincentivata economicamente, in relazione alle misure operative attuate secondo le previsioni tecniche anche derivanti da indirizzi pubblici e sulla base di risultati concreti, non solo su base statistica.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all'economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione del progetto che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare una struttura di sostegno che consenta loro di colmare le lacune dovute alla piccola dimensione e potenziare la loro competitività.

Si ritiene altresì necessario creare un cloud nazionale e quindi permettere alle PA di lavorare in cloud e di utilizzare l'intelligenza applicata.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA che saranno coinvolte nell'attuazione di punti del PNRR, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

Il PNRR per centrare gli obiettivi posti dalla Comunità Europea ha

bisogno di attuare i progetti in fretta e bene ed in questo l'apporto delle professionalità più alte presenti sia nella Pubblica Amministrazione sia nel Privato è fondamentale.

Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain**.

I progetti pur se di ampio respiro devono essere creati per essere realizzati a moduli più piccoli così che possano essere realizzati anche da piccole medie imprese ed ogni modulo entri a far parte di un bagaglio di conoscenze condiviso, una specie di intelligenza collettiva.

La PA con le sue professionalità interne può permettere alle PMI di superare il divario tecnologico dovuto alle loro dimensioni mettendole in rete tra loro e con la PA stessa per la realizzazione di un progetto comune per far ripartire l'Italia. In altre parole **la PA deve poter rappresentare lo scrigno della conoscenza cui ogni piccola impresa deve poter attingere per non ripetere lavoro già fatto da altri ed impegnare le proprie forze in obiettivi sfidanti ed innovativi.**

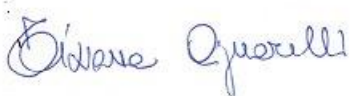
La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e costruttivo e soprattutto fornire supporto diretto, qualificato, tecnico e tempestivo alla Cabina di regia.

A tal fine, partendo dal citato art. 5, comma 5, lett. a) del disegno di legge in esame, si propone che le task force di esperti multidisciplinari allocati sul territorio, oltre a far riferimento all'Ufficio per la semplificazione presso il Dipartimento di funzione pubblica, abbiano diretta competenza a segnalare e collaborare con la Cabina di regia per registrare in tempo reale lo stato di avanzamento dei lavori e dei progetti del PNRR.

Roma, 17 giugno 2021

Il Segretario Generale

Tiziana Cignarelli





**AUDIZIONE CODIRP  
COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI E  
GIUSTIZIA – SENATO**

**A.S. 2272 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”**

Il decreto in esame si presenta come il terzo pilastro del PNRR dopo il progetto del PNRR stesso presentato alla Comunità europea unitamente al decreto-legge n. 77/2021 Governance e Semplificazione all’esame della Camera dei deputati, volto, come si legge nel titolo, a *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*.

Esaminato l’articolato non abbiamo purtroppo trovato coerente applicazione di quanto enunciato. Una delle basi del provvedimento è quanto previsto al comma 15 dell’art. 1 che, come scritto nel Dossier parlamentare di accompagnamento al disegno di legge n. 2272, *“dispone ... che le PA possano derogare fino a raddoppiarli, i limiti percentuali attualmente previsti dalla legge per l’attribuzione di incarichi dirigenziali a persone non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica o a soggetti esterni, per lo svolgimento di compiti strettamente funzionali all’attuazione degli interventi del piano”*. Peraltro, lo stesso di sistema di deroghe e aumento di costi riguarderà i *“servizi di supporto e le consulenze esterne”*.

Quello che si legge, quindi, è che lo svolgimento dei compiti funzionali all’attuazione degli interventi del piano è demandato a figure dirigenziali amministrative, peraltro attinte all’esterno, alle quali non si chiedono specifici e specialistici requisiti e non si prevedono criteri stringenti, con aumento dei costi.

Le competenze tecniche e specialistiche, invece, disciplinate dagli artt. 4 e 5 del decreto “reclutamento” non solo prevedono una serie di requisiti e titoli iper specializzanti, ma poi, al comma 13, prevedono

siano “equiparate per quanto attiene al trattamento economico fondamentale ed accessorio e ad ogni altro istituto contrattuale, al profilo dell’Area III, posizione economica F3 del CCNL funzioni centrali, sezione ministeri...”. In più, rimangono contratti di lavoro a tempo determinato.

Ebbene, leggendo contestualmente le disposizioni emerge un disegno che vede un rafforzamento dell’apparato da sempre all’apice della Pubblica amministrazione, confermando un sistema che ha portato la PA italiana alle posizioni in graduatoria internazionali non certo lusinghiere.

Le competenze tecnico specialistiche e professionali, invece, che sono in più punti del PNRR indicate come la leva di modernizzazione e rinnovo della PA, nonché le gambe sulle quali far camminare il PNRR, la vera novità dei documenti programmatici che hanno preso atto della carenza di tali competenze nella PA emersa con evidente drammaticità, sono inquadrare tra i funzionari con conseguenti limitate autonomia e capacità di iniziativa, per di più con contratto a tempo determinato e con possibile recesso in caso di “*mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano*”. Sostanzialmente saranno responsabili del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano pur essendo strutturati, temporaneamente, come subalterni alla dirigenza amministrativa.

Non si coglie, quindi, l’occasione per strutturare una classe dirigente moderna, multidisciplinare e tecnica che si vada ad aggiungere alla classica, preesistente, dirigenza amministrativa.

L’elemento di discontinuità delle competenze tecniche specialistiche del Piano, viene così disinnescato e ridotto ai livelli inferiori, mentre si rafforza, con aumento di costi, l’apparato burocratico che da sempre ha condotto la PA in modo unidimensionale. Si sta reiterano lo stesso schema di sempre.

La nostra proposta è dare piuttosto spazio a queste competenze specialistiche con inquadramento nell’area della dirigenza come figure omologhe per specializzazioni e tecnicità delle competenze.

Passando all’art. 3 del decreto, che intende introdurre una quarta area professionale nel funzionariato per il personale con “elevate qualifiche”, con esclusione dei dirigenti e del personale scolastico, è altro punto di evidente criticità per cui ne chiediamo l’espunzione in quanto non ne sono chiari intenti e modalità. Così formulata, infatti, la norma, che demanda alla contrattazione collettiva la creazione della quarta area, sta in realtà creando confusione con gli inquadramenti esistenti. Se poi si intendesse così introdurre anche nel pubblico

impiego la figura dei “quadri”, che in realtà ha fallito i propri obiettivi già nel privato, non si vede quale possa essere il valore aggiunto in termini di funzionalità del sistema e di valorizzazione del capitale umano. A maggior ragione se, come sembra, l’assonanza di “elevate qualifiche” dell’art. 3 con le “alte specializzazioni” del comma 4 dell’art. 1 portasse a ritenere che sarebbe la quarta area la collocazione finale delle competenze specialistiche e professionistiche disciplinate dal comma 13 del medesimo articolo, quindi definitivamente nel funzionariato.

In ogni caso, onde evitare confusione anche con le figure esistenti già appartenenti all’area della dirigenza e disarticolare anche quanto oggi funziona aprendo le porte ad ambiguità e interpretazioni confliggenti con lo spirito dichiarato dell’intervento normativo, si chiede che:

**Il primo capoverso dell’art. 3** (Misure per la valorizzazione del personale per il riconoscimento del merito) sia così riformulato:

*1. All’articolo 52, del decreto legislativo 30 marzo 201, n. 165, il comma 1 bis è sostituito dal seguente:*

*«1-bis. I dipendenti pubblici, con esclusione **del personale delle aree dirigenziali** e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali.» [...].*

All’**art. 6** (Piano integrato di attività e organizzazione) si chiede di inserire fin d’ora nella norma la previsione che le riunioni all’interno delle Pubbliche amministrazioni e di carattere sindacale si tengano su piattaforma sia per riduzione di costi, sia per agevolare il collegamento centro/periferie/territorio.

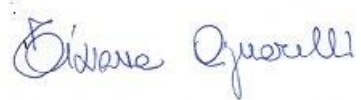
Per il resto, segnaliamo che non risultano declinate le modalità per assicurare la parità di genere nell’accesso alla dirigenza, pur essendo questa uno degli obiettivi indicati nel PNRR presentato all’Unione Europea il 30 aprile 2021 “attuare azioni mirate per incoraggiare le donne ad acquisire le competenze necessarie per le promozioni e a ricoprire ruoli più manageriali, al fine di colmare il divario di genere nelle posizioni manageriali di alto livello”.

Riguardo all’ufficio del processo, chiediamo almeno che i 400 esperti destinati alla Corte di Cassazione, anche qui sottodimensionati e con contratti a tempo determinato, approdino alla Corte di Cassazione al momento della digitalizzazione del giudizio di legittimità, mettendo in correlazione l’arrivo delle nuove e giovani competenze con

il completamento della digitalizzazione del processo che paradossalmente vede la terza fase di giudizio come l'unica ancora carente.

Roma, 1° luglio 2021

Il Segretario Generale  
Tiziana Cignarelli

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Tiziana Cignarelli". The signature is written in a cursive style with a large initial 'T'.