



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

