



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

INTRODUZIONE

La nostra Confederazione, rappresentativa del personale delle aree dirigenziali, dirigenti, dirigenti scolastici, medici, psicologi, farmacisti, radiologi, 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.

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:

- ❖ indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi;
- ❖ 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 interprofessionali multidisciplinari** potranno essere articolati centralmente e 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 e altri professionisti sanitari, biologi, chimici, ingegneri, geologi, attuari, informatici, avvocati.

Si tratta di professionisti pubblici 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.

CLOUD E DIGITALE

Riprendendo le proposte di carattere generale ed organizzativo focalizziamo ora l'obiettivo su innovazione e digitalizzazione

L'Europa ha posto la transizione digitale equa e sostenibile come uno dei principali obiettivi del Recovery Plan e del Next Generation EU.

Sul tema della digitalizzazione, come si è detto nella parte generale ed organizzativa, la proposta è quella di costituire un cloud nazionale pubblico utilizzando le risorse già esistenti nella pubblica amministrazione italiana, incrementandole.

L'idea è di costruire una piattaforma unica italiana integrata al modello europeo su server pubblici gestiti dal CINECA e da altri consorzi universitari.

L'utilizzo di server di proprietà pubblica, costruendo in proprio la piattaforma tecnologica presenta notevoli vantaggi rispetto ad una mera acquisizione della tecnologia sul mercato:

- la costruzione in proprio della tecnologia trasforma la leva finanziaria in leva tecnologica;
- permette l'eliminazione del rischio c.d. di *vendor lock in*, cioè la creazione di un rapporto di dipendenza col fornitore del servizio;
- rende facilmente attuabile l'interoperabilità dei servizi, sia tra PP.AA., sia tra P.A. e privati, con apertura del mercato alle Piccole e Medie Imprese (PMI);
- consente una fattiva protezione dei dati restando la PA titolare degli stessi;
- permette di affidare lo sviluppo delle app anche a studenti o start up universitarie e altre piccole imprese;
- i server possono essere utilizzati non solo per ospitare la banca dati della pubblica amministrazione, costituita secondo il principio del *once only*, ma di utilizzarne la potenza di calcolo per progetti di ricerca scientifica (*grid computing*) o per ospitare uno spazio virtuale commerciale a favore delle piccole imprese;
- l'utilizzo di app pubbliche e piattaforme dedicate permetterebbe l'eliminazione dei costi degli intermediari e la possibilità di far conoscere anche piccole realtà, altrimenti sconosciute.

Per quanto riguarda il commercio on line questa piattaforma pubblica messa a disposizione delle piccole imprese (agricole, artigianali, del turismo ecc.) permetterebbe di avere una piazza virtuale, con bancarelle virtuali, per il commercio on line di prodotti legati all'artigianato e agricoltura del territorio (e-commerce a km zero).

A questo scopo potrebbero essere coinvolta la rete delle camere di commercio che hanno già nelle loro banche dati tutte le informazioni necessarie.

Una volta che si sia costruito un modello organizzativo basato sulla architettura delle blockchain, come sopra richiamato, si potranno attuare progetti di più ampio respiro della semplice digitalizzazione degli attuali processi amministrativi.

Nelle blockchain le informazioni vengono registrate e distribuite tra più nodi per garantire sicurezza informatica e resilienza. Le decisioni vengono trascritte in registro pubblico non modificabile senza il consenso della rete, questo consente la trasparenza e la tracciabilità delle decisioni.

L'utilizzo delle blockchain permette di scambiare documenti ed informazioni tra le pubbliche amministrazioni ed il cittadino rivoluzionando il concetto di "certificato".

Il suo impiego nell'ambito dell'anagrafe, per esempio, sarebbe in grado di garantire l'inalterabilità dei dati relativi alla nascita del bambino/a oltre che una riduzione dei tempi per il disbrigo delle pratiche.

La blockchain è una architettura primariamente organizzativa più che tecnologica, L'Economist la definisce the trust machine cioè la macchina della fiducia, per enfatizzare la possibilità che, all'interno di un'architettura distribuita e decentralizzata (dove tutti possono verificare e dove nessuno da solo detiene il potere del controllo) ci si possa fidare di più. Per questa (astratta) attitudine, la blockchain viene vista come lo strumento capace di sostenere la lotta alla corruzione, combattere traffici illegali, avviare processi virtuosi di lotta alla povertà e molto altro.

La validazione su blockchain aggiunge un ulteriore livello di sicurezza ai sistemi di firma digitale e biometrica.

Tra le priorità di investimento del Recovery Plan c'è senza ombra di dubbio anche la digitalizzazione degli appalti. La digitalizzazione deve andare di pari passo con il rafforzamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso ANAC. Sono strumenti indispensabili per garantire efficienza e trasparenza della spesa.

La gestione degli appalti digitalizzata garantirebbe da un lato maggiore celerità e dall'altro trasparenza degli affidamenti. Questo obiettivo è già previsto dalle direttive UE in tempi stretti, con verifiche di attuazione già nel 2023.

Si può pensare all'utilizzo delle blockchain anche in questo ambito, partendo dalla citata revisione della banca dati nazionale degli appalti, operativa presso l'ANAC. Con la blockchain si potrebbe monitorare la velocità della spesa, limitare gli appesantimenti burocratici a carico delle PP.AA. rendendo possibile l'attività di verifica dei requisiti dichiarati dai concorrenti. In tal modo le amministrazioni potrebbero concentrarsi solo sulle strategie di acquisto con eliminazione del contenzioso.

L'utilizzo della blockchain comporterebbe l'obbligo di sottostare a standard di controllo rigidi che assicurino il dato. Dati corretti

aumenterebbero il valore delle imprese, che partecipano alle gare di appalto, o ancora nel turismo delle imprese che offrono servizi al cittadino e così via nei diversi settori, dove la PA potrebbe avere un ruolo fondamentale (si pensi che la Svizzera in poco più di un anno è diventato un hub europeo)

Utilizzando apposite piattaforme si potrebbe tracciare l'intero processo produttivo del Made in Italy, con benefici al “marchio Italia” costituito dalle piccole imprese.

DIGITALIZZAZIONE IN SANITA'

Robotica ed intelligenza artificiale sono considerate tra le tecnologie emergenti destinate a trasformare il mondo in generale, e la sanità in particolare, nei prossimi anni. Basta leggere Pubmed per trovare un numero elevatissimo di articoli indicizzati (87.600) con la parola chiave “intelligenza artificiale” e questa, in ambito sanitario, viene già utilizzata come supporto per le decisioni cliniche. Archivi digitali delle immagini radiografiche, linee guida, registri elettronici, materiale di ricerca, studi clinici. L'intelligenza artificiale pone anche potenziali conseguenze devastanti per la società in termini di tutela della sicurezza e della privacy. L'Unione Europea, non a caso ha emanato nuove linee guida sull'etica dell'intelligenza artificiale e sulla privacy.

L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali nella Relazione sull'attività svolta nel 2018 ha affermato:

«Il 2018 è stato definito, l'anno peggiore relativamente alla sicurezza cibernetica, così costantemente esposta a minacce da configurare una sorta di cyber-guerriglia permanente. In ambito sanitario l'incremento ha toccato l'acme del 99% rispetto all'anno precedente, con effetti tanto più gravi che in altri settori perché l'alterazione dei dati sanitari può determinare errori diagnostici o terapeutici. La protezione dei dati è un fattore determinante di efficienza sanitaria, funzionale anche alla correttezza del processo analitico fondato su big data.»

Il Comitato Nazionale di Bioetica, in un documento del gennaio del 2017, sollecitava l'elaborazione di una normativa per la protezione dei dati personali e la tutela dei cittadini/utenti da rischi sociali dell'abuso dei dati. Vi si affermava che le tecnologie informatiche possono presentare dei rischi che riguardano soprattutto il trattamento e la protezione della vita privata e dei dati a carattere personale, la trasparenza, la qualità dell'informazione, la dipendenza, il principio di giustizia partecipativa e la governance. Il problema consiste non tanto nell'uso dei dati, quanto piuttosto nell'uso “appropriato” dei dati per il bene dell'uomo e della sua salute. L'obiettivo dovrebbe essere quello di coinvolgere attivamente gli utenti e consentire la

presa di coscienza critica dei problemi etici emergenti delle nuove tecnologie. Bisogna sollecitare il MIUR a redigere e diffondere nelle scuole Linee Guida per un corretto uso delle tecnologie sociali. In una parola bisogna investire ricerca sui sistemi bioeticamente compatibili.

Se pensiamo alla sanità come spesa è indubbio che la trasformazione digitale sia un'opportunità di diminuzione della spesa, che taluni quantificano nel 5%. Le nuove tecnologie permettono di agevolare la competitività e l'efficienza del sistema, sempre che tutto ciò sia equamente diffuso, altrimenti le diseguaglianze già presenti provocherebbero un allargamento della forbice sociale. Un patrimonio informatico può migliorare la programmazione sanitaria e favorire la prevenzione, che riduce la spesa, ma anche la diagnosi e la cura delle malattie. Ma è soprattutto il confronto dei dati clinici il grande vantaggio.

Si parla sempre più di "digital health" salute digitale. Telemedicina, fascicolo sanitario elettronico, ricetta elettronica, referti inviati per via informatica, sono strumenti che permettono un trattamento sempre più personalizzato ma a patto che la consapevolezza dei propri ruoli sia alla base di un corretto rapporto. Può certamente migliorare il rapporto medico paziente, ma non è facile parlare con pazienti che entrano nell'ambulatorio con domande, supposte diagnosi e soprattutto terapie, lette e suggerite sul web. La rete diventa l'informatore privilegiato e, di conseguenza, quello con lo specialista medico rischia di diventare un contenzioso dialettico tra sordi. Spesso si finiscono per ascoltare più voci rischiando un labirinto di incertezze. Quando uscirono anni fa le enciclopedie mediche assistemmo allo stesso problema, diffusione di conoscenze aspecifiche a chi non poteva avere la capacità di selezionarle. Oggi la digitalizzazione ha esasperato il problema ed il medico si vede spesso costretto a difendere le proprie scelte in una confutazione che non ha nulla di scientifico. Uno scenario potenzialmente migliore ma a rischio per "l'incultura" del paziente.

Non vogliamo e non possiamo ostacolare il progresso, ma non vogliamo essere sostituiti dal mezzo elettronico. L'intelligenza artificiale non può essere combattuta ma deve essere utilizzata, essere un mezzo, uno strumento per migliorare la professione medica. Ma non vogliamo che un robot faccia diagnosi dopo che sono stati inseriti migliaia di casi clinici nella sua memoria. Non vogliamo che un computer esprima il suo referto su immagini TC dopo che sono stati inseriti nel suo data base milioni di possibilità. Non vogliamo che, inseriti target e dosi limite, sia il robot che decida come conformare un piano di radioterapia per un paziente oncologico.

Per quanti dati si possano inserire, nessun caso sarà mai uguale ad un altro. Anche con la stessa malattia esistono presentazioni diverse. Il cervello umano non è sostituibile perché si basa sul vissuto, sull'esperienza, sull'essere singolo. Nessun cervello artificiale può sostituirsi all'uomo. L'uomo immette i dati ma il ragionamento è ben diverso dall'analisi di una

sommatoria di input. C'è un'etica, una filosofia che non potranno mai essere introdotti in una macchina. Parliamo sempre più di personalizzazione della medicina ed allora la standardizzazione della macchina non può essere la soluzione!

Il settore della sanità è uno dei più a rischio per la possibilità di rubare i dati dei pazienti ed è quello maggiormente esposto agli attacchi informatici. La sanità è un obiettivo che fa gola perché estremamente redditizio per il mondo del cybercrime. I sistemi operativi della maggior parte delle strutture sanitarie è vulnerabile. Nel mirino sono gli apparecchi elettromedicali, perché i dati generati da ogni dispositivo, pensiamo solo agli apparecchi per imaging, hanno un grado di attendibilità ed un valore molto elevato. I dati ripuliti possono tornare nel circuito ufficiale rielaborati sotto forma di statistiche sanitarie. Come se non bastasse la "profilazione" degli utenti, ora anche i nostri dati sanitari raccolti dai dispositivi medici diventano una miniera d'oro. E la privacy? Purtroppo non c'è violazione perché il dato generato dall'apparecchio è anonimo. Certo sono immagini apocalittiche ma hackerando una pompa di insulina, un pacemaker si potrebbe commettere un delitto. Si possono fare ricette elettroniche false, falsi certificati telematici di invalidità.

L'Italia ha elaborato linee guida, in conformità con l'Europa per gestire gli attacchi informatici nelle sue attività "vitali" pubbliche e private, inclusa la sanità. Questo, dopo aver recepito il 16 maggio scorso la direttiva NIS, Network and Information Security, dell'Unione Europea. Coordinati dal Dipartimento informazioni e sicurezza della Presidenza del Consiglio, i ministeri di Sviluppo, Trasporti, Economia, Salute ed Ambiente, autorità competenti all'attuazione della normativa Ue, hanno elaborato le misure con le Regioni. Obiettivo: gestire i rischi e prevenire/mitigare degli incidenti con impatto rilevante su continuità e fornitura dei servizi essenziali. In Italia nel 2018 per la prima volta si è saputo di 17 «incursioni» ai danni di siti di ospedali e Asl perché «rivendicati» dagli attivisti di Anonymous: è solo la punta di un iceberg. Il Rapporto Clusit 2019 di Bicocca sulla sicurezza ICT (Information and Communications Technology), ha confermato l'esplosione di cyberattacchi, e in particolare di ransomware (39% degli attacchi), software malevoli usati per estorsioni online che bloccano le strutture colpite. Dalla sottrazione di dati sensibili al loro uso contro strutture o pazienti per ricattarli, dall'interruzione di servizi essenziali, all'attacco personale a un paziente collegato a un dispositivo come nei film di fantascienza, tutti i rischi sono da considerare. La sicurezza è spesso vista come un fatto solo tecnologico di competenza dell'Ict, ma in realtà, siccome l'informatica interessa da vicino i processi clinico ed assistenziale, dipende sempre più dalla connessione tra aspetti informatici ed organizzativi, dalla disponibilità di dati corretti ed affidabili e dalla presenza di funzionalità volte a supportare interamente e con continuità i processi. I sistemi informativi di

aziende sanitarie pubbliche e private sono in massima parte strutturati come insiemi di applicazioni eterogenee e basate su tecnologie diverse, è quindi complesso assicurare livelli di sicurezza omogenei ed adeguati. Urge una visione del sistema informativo integrata con l'organizzazione dei servizi, in un'ottica di "gestione del processo" e di "governo del dato". Regolamenti come NIS e GDPR vanno nella giusta direzione.

Occorre anche procedere alla riorganizzazione dei percorsi attuali per il riconoscimento dei benefici correlati alla disabilità.

A oggi, c'è una duplicazione di percorsi amministrative e medico-legali che determina un appesantimento burocratico.

Una rete che connetta tutte le Amministrazioni coinvolte determinerebbe lo snellimento delle fasi sia amministrative che medico-legali e la massima trasparenza con razionalizzazione delle risorse.

Inoltre, bisogna considerare che la semplificazione dell'accertamento della condizione di disabilità produrrebbe enormi vantaggi per una fascia di popolazione particolarmente fragile.

TRANSIZIONE VERDE

Riprendendo le proposte di carattere generale ed organizzativo focalizziamo ora l'obiettivo sulla **transizione ad una produzione ecocompatibile o green**.

Il tema della transizione green e della sostenibilità ambientale è uno degli obiettivi posti dalla Comunità Europea, per attuarlo sono necessari progetti mirati che creino indotto e siano sostenibili nel tempo anche economicamente, non bastano iniziative una tantum, quali incentivi non in grado di autoalimentare un ciclo virtuoso. Coniugare la produzione dei prodotti con la loro sostenibilità ambientale vuole dire lavorare in logica di Life Cycle Assessment e valutazione di impatto antropico globale delle attività produttive.

Due proposte concrete.

La prima proposta è di copiare per l'acciaieria di Taranto la decarbonizzazione fatta negli anni 90 dalla Voestalpine di Linz passando ad idrogeno.

Per aumentare il valore aggiunto dei prodotti è necessario cambiare il processo produttivo integrando la normale produzione di prima fusione con la stampa 3 D ad alta energia per passare dalla materia prima al modello semifinito (con un valore aggiunto più alto) ed eliminare la seconda fusione con ulteriore risparmio di energia.

La produzione di idrogeno può essere fatta da fonti rinnovabili, eolico e solare (sono stati realizzati finora solo progetti di piccola scala della idrolisi dell'acqua sfruttando la luce solare è una strada che va esplorata).

Per attuare tali progetti possono essere utili anche forme di finanziamento partecipate introducendo per esempio il *crowdfunding* "adotta un progetto" permettendo così alla comunità di partecipare ai progetti di interesse locale, attuando in questo modo anche una responsabilizzazione delle comunità locali su particolari progetti di interesse economico e ecologico.

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.

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.

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 $\text{Riduzione Costo del Lavoro} = \text{Taglio delle Retribuzioni}$ 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

Occorre prevedere la massima premialità per chi investe in sicurezza sul lavoro, anche con il ricorso alle nuove tecnologie, defiscalizzando gli investimenti in prevenzione, e, al contempo, mettere in campo un efficace sistema di disincentivi e deterrenti economici e normativi per le imprese che non agiscano in conformità agli indirizzi e alle prescrizioni tecnico-operative, oltre che alle normative di legge e regolamentari applicabili.

Prevedere un sistema che dia sostegno, anche per mezzo di una riduzione dei tassi tariffari dei premi assicurativi, alle imprese che investono in prevenzione e sicurezza (ad esempio, con l'adozione di sistemi di gestione del rischio e di innovazione tecnologica), garantirebbe l'effetto di una riduzione del costo complessivo del sistema e, nel contempo, potrebbe generare un apporto virtuoso alla crescita sostenibile, con effetti favorevoli sul costo del lavoro e sul sostegno alle imprese, derivanti da tutte le politiche adottate in sede di 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.

In quest'ottica, pensiamo all'adozione di una strategia del sistema pubblico che comporti il superamento della visione di una Pubblica Amministrazione come ostacolo allo sviluppo ed alla crescita per andare verso quella di una PA in grado di canalizzare ed indirizzare, attraverso competenze specialistiche a sostegno, l'azione di datori di lavoro e cittadini.

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.

Per dirla in soldoni, un DVR errato o poco efficiente si dimostrerà tale soltanto ad evento infortunistico avvenuto mentre l'individuazione di misure di prevenzione idonee a tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori deve essere necessariamente preventiva e, soprattutto, puntuale nell'indicazione esatta delle prescrizioni per garantire la tutela antinfortunistica, anche in attuazione del principio di determinatezza nell'individuazione degli obblighi dell'impresa in materia di sicurezza, tale da consentire l'immediata ed esatta individuazione delle misure effettive da adottare.

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 graduali 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 preposto 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.

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE LA NEGOZIAZIONE ASSISTITA

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

Senza un sistema giustizia, soprattutto civile, rapido ed efficiente il nostro Paese sconterebbe ancora un gap rispetto agli altri paesi Ue, che influirebbe negativamente sia sulle iniziative economiche che sull'attrattività degli investimenti dall'estero.

Per rendere più efficiente la giustizia civile, gli interventi diretti a potenziare le infrastrutture, sia immobiliari che digitali, e a colmare i vuoti in organico di personale togato ed amministrativo, sono senz'altro necessari ma insufficienti e soprattutto si incentrano su una prospettiva di fondo che non valorizza sistemi giustiziali alternativi.

Sia snellire l'iter processuale, permettendo una maggior "vicinanza" del giudice alla causa ed eliminando i passaggi meramente formali del processo (come in parte già attuato nelle precedenti riforme del processo civile, sia estendere l'uso dei mezzi telematici, ricorrendo ad udienze da remoto e il più possibile al metodo delle note di trattazione scritta e attuando la totale digitalizzazione dei fascicoli processuali anche per i giudizi dinanzi alla Suprema Corte, sono certamente soluzioni che contribuiranno a ridurre la durata media dei processi, oltre che a attribuire maggior certezza e trasparenza e sicurezza alla gestione, consultazione e conservazione di atti e documenti.

Tuttavia, gli interventi sopra visti non potranno portare all'effetto voluto, se non sarà attuata una riforma che riesca laddove le altre precedenti hanno fallito, e cioè a condurre ad una drastica riduzione del numero dei contenziosi portati davanti ai tribunali (civili e amministrativi).

Infatti, ricorrere al "subappalto della Giurisdizione", affidando la decisione di una parte delle controversie a giudici "avventizi" variamente denominati, non può essere la soluzione, in quanto questi soggetti non sono pienamente inseriti nel "sistema giustizia", non sono soggetti alle ordinarie forme di selezione concorsuale, e sono costretti dalla scarsità della retribuzione ad essere impegnati solamente part-time nell'attività giurisdizionale, e ciò con riflessi non positivi sia sulla quantità che sulla qualità del lavoro che possono svolgere.

Lo stesso effetto positivo sulla riduzione dei tempi del processo può essere più facilmente ed efficientemente ottenuto semplicemente con un ampliamento di organico da Magistrati effettivi (auspicabilmente accompagnato anche da una maggior loro specializzazione) che appare necessario ed indifferibile, attuando un processo virtuoso inverso rispetto a quello fino ad ora posto in essere (che ha generato precarizzazione e livellamento verso il basso del Servizio Giustizia incrementandone anziché

riducendone i costi effettivi, anche sociali, nel medio e lungo periodo) evidentemente più idoneo a riportare gli standard del processo civile italiano a livello europeo, superando il modello attuale di Giustizia di serie A o di serie B, a seconda del valore e della competenza per materia relativi alla controversia, che ha visto l'incremento esponenziale delle impugnazioni, quale passaggio indefettibile per ottenere la decisione di un Giudice togato.

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.

Gli interventi sino ad ora attuati in questo senso sono stati in parte troppo timidi ed in parte non funzionali.

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 spesso poco preparati nella materia.

Suggeriamo invece come rimedio efficace una rivisitazione, **con estensione e potenziamento** dell'istituto della **negoziata assistita**.

La procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati è un accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati iscritti all'albo anche ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96.

La ratio del legislatore è quella di favorire la risoluzione in via stragiudiziale dei conflitti e delle controversie già insorte ed insorgende, mediante l'introduzione di disposizioni idonee a consentire, da un lato, la riduzione del contenzioso civile e, dall'altro lato, la promozione, in sede stragiudiziale, di procedure alternative alla ordinaria risoluzione delle controversie nel processo.

Tale procedura deflattiva del contenzioso giurisdizionale già permea gli ordinamenti anglosassoni ed ha avuto un buon riscontro nell'ambito commerciale e del diritto matrimoniale e occorre intervenire per superare possibili, sia pur invero non molto fondati, contrasti con la carta UE, confermandone l'obbligatorietà in termini generali e non solo in caso di esborsi esigui, come sostenuto molto discutibilmente in qualche sentenza (che ha ritenuto di disapplicare l'art. 3, comma 1, del D.L. n.132/2014, in quanto in contrasto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli articoli 6 e 13 della CEDU, che stabiliscono il principio inderogabile della "tutela giurisdizionale effettiva").

E' necessario riconoscere adeguato valore, a tutti gli effetti, alla negoziazione assistita, anche in relazione agli esiti risolutivi di controversie, così come è necessario introdurre e potenziare meccanismi di incentivazione, anche fiscale, della negoziazione (ad es. deducibilità fiscale delle spese legali per la negoziazione), estenderne l'ambito di applicazione anche alle cause di lavoro e previdenza, e renderla obbligatoria in un ampio numero di materie.

L'obbligatorietà non potrà limitarsi all'adempimento formale di un obbligo, come spesso accade oggi, ma dovrà essere garantita l'effettività di essa attraverso apposite modifiche ai codici di procedura.

Si può ad esempio pensare a 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. Anche il meccanismo di liquidazione delle spese deve essere rivisto, superando il dato della soccombenza formale a favore di una liquidazione che sia espressione, se occorre anche punitiva, del comportamento tenuto dalle parti, non solo nel processo ma anche in sede di negoziazione.

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.

Si evidenzia che, per quanto riguarda il contenzioso delle amministrazioni e degli enti pubblici, la presenza diffusa dell'Avvocatura pubblica in tutto il territorio per Amministrazioni nazionali ed enti territoriali, garantendo e rafforzando un costante esercizio della funzione di legalità, nonché una tempestiva e puntuale difesa dell'Amministrazione, costituisce 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 e favorendo le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione che passino per gli Ordini forensi, per le Strutture pubbliche e per 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 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 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. A tal proposito, si propone di rendere obbligatoria la negoziazione assistita in tutte le controversie che riguardino le Amministrazioni pubbliche, anche al fine di rispondere alle "misure per il

contrasto all'abuso del processo“ di cui all'art. 41 del d.l. 90/2014, come modificato dalla legge di conversione n.114/2014, nonché al fine di evitare una delle più frequenti ricadute del sistema burocratico, ovvero quelle di trascurare ragioni manifeste di soccombenza che avrebbero consigliato di non agire o di provvedere adeguatamente e tempestivamente o di non resistere in giudizio, evitando pesanti esborsi a carico di pubbliche amministrazioni “processualmente temerarie” con evidenti conseguenze per responsabilità contabili.

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.

RICAMBIO GENERAZIONALE

Il ricambio generazionale è uno degli obiettivi del Recovery Plan.

Dopo anni di blocco del turn over, che ha impoverito la pubblica amministrazione, dal 2020 al 2022 in Italia saranno assunti 450 mila dipendenti pubblici.

La PA, ai diversi livelli di governo, si ritrova a dover assicurare maggiori servizi e di migliore qualità, con risorse umane e finanziarie sempre più scarse.

Nel prossimo futuro, dunque, possibile migliorare gli standard dei servizi pubblici attraverso l'immissione di personale, di conoscenze e di tecnologie.

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

Attraverso l'ingresso di 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 e delle qualità professionali che nel tempo hanno reso le PA sempre più burocratiche ed inadeguate a sostenere il sistema pubblico e le esigenze dei cittadini. Quindi proponiamo una staffetta generazionale su base formativa, sul modello praticantato professionistico, soprattutto per le mansioni di più elevato spessore.

La staffetta deve garantire che giovani e anziani siano tra loro sostituibili nelle mansioni lavorative.

Naturalmente sarà anche necessario rendere appetibile per i giovani l'ingresso nella Pubblica Amministrazione. Questo sarà realizzabile da un lato garantendo una retribuzione adeguata dall'altro agevolando le forme di lavoro agile che permetteranno di svolgere le proprie attività anche da remoto senza più la necessità di emigrare verso altre zone o nazioni.

Affinché il descritto rinnovo generazionale possa concretamente attuarsi è necessario che oltre ad un sistema efficace di nuove assunzioni si preveda una rivisitazione del sistema pensionistico con interventi strutturali che disciplinino tra l'altro anticipi pensionistici diretti a proteggere lavoratori anziani e fragili.

È necessario, per rigenerare la PA nel rispetto delle indicazioni europee, tutelare i lavoratori più anziani che si trovino in condizioni di fragilità e quelli

che si trovino occupati in attività non smartabili o che per condizioni anagrafiche non siano utilizzabili da remoto.

Quindi l'ingresso di giovani deve essere accompagnato all'uscita di alcune categorie.

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.

A tal proposito 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;
- ❖ reintroduzione di APe aziendale;
- ❖ rinnovo ed estensione dell'APe sociale;
- ❖ part time per la pensione senza effetti diminutivi del calcolo pensionistico;
- ❖ isopensione;
- ❖ 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.

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.

Roma, 9 febbraio 2021

Il Segretario Generale
Tiziana Cignarelli

