



Audizione CODIRP – 6 marzo 2023

Commissione Giustizia del Senato

DISEGNO DI LEGGE A.S. 564 – Decreto legge 13/2023 –

“Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale degli Investimenti complementari al PNRR (PNC) nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”

Nel preambolo del disegno di legge in commento si legge:

*“Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire **misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi** relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), coerentemente con il relativo cronoprogramma, nonché al PIAO nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC);*

*Considerata la straordinaria necessità e urgenza di **un’ulteriore semplificazione e accelerazione** delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all’attuazione del Piano, nonché di adottare misure **per il rafforzamento della capacità amministrativa** delle amministrazioni titolari degli interventi;”*

La finalità dell’intervento di urgenza attesta, dunque, l’esistenza di conclamate criticità nella programmazione, coordinamento, monitoraggio e attuazione dei progetti del PNRR così come ad oggi delineati.

Ebbene, le modifiche introdotte dovrebbero consentire di recuperare le criticità ormai riconosciute, a partire dalla struttura della Governance trattata dalla Parte I

GOVERNANCE PNRR E PNC

Titolo I

Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio

e controllo del PNRR e del PNC

Art. 1: disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle PA titolari degli interventi PNRR

L'impostazione dell'art. 1 prevede che la riorganizzazione delle strutture che si occupano dell'attuazione e del coordinamento/controllo/monitoraggio dei progetti PNRR siano realizzate, per un verso, **attraverso il trasferimento di funzioni da una struttura centrale ad un'altra** (in tal senso, l'art. 1 comma 1 : *"la riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale, ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale preposta allo svolgimento delle attività...anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attribuire all'unità di missione istituita ad altra Struttura di livello dirigenziale generale, individuata tra quelle già esistenti"*); per altro verso, **attraverso l'istituzione di nuove strutture ministeriali centrali** e la conseguente istituzione di nuove posizioni dirigenziali, generali e non (in tal senso, art. 1, comma 4, lett. e).

Art. 2 – Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

La norma conferma la possibilità di acquisire risorse per la Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche attingendo dal personale di ordini, organi, enti o istituzioni (in tal senso, art. 2, comma 4: *"la Struttura di Missione Pnrr di cui al comma 1 è composta da un contingente di nove unità dirigenziali di livello non generale e di cinquanta unità di personale non dirigenziale, individuato anche tra il personale di altre amministrazioni pubbliche, ordini, organi, enti o istituzioni..."*).

Queste misure, che sostanzialmente reiterano il modello centralistico che non ha funzionato, sono idonee a modificare in modo significativo l'architettura che ha provocato le finalità oggi certificate? Quale semplificazione sarà garantita dallo spostamento di funzioni da una struttura centrale ad altra struttura ancora una volta centrale?

Subito abbiamo evidenziato i possibili punti di caduta dell'architettura previsto dai provvedimenti che si sono succeduti nel tempo segnalando, ad esempio, che la centralizzazione delle decisioni e dei monitoraggi e la costruzione di una catena di comando eccessivamente lunga e frammentata non avrebbe consentito la necessaria spinta, non soltanto nella fase progettuale, ma ancor più nella fase attuativa dei progetti previsti dal PNRR.

Alla luce dell'esame dell'intervento normativo in esame, segnaliamo la permanenza delle criticità che hanno manifestato, in quanto **si sta riproponendo lo schema di un accentramento di compiti e funzioni in Strutture centralistiche che, a nostro parere, appare ancora una volta impostato su logiche burocratizzanti e di appesantimento, nonostante il testo del decreto parli di semplificazione.**

Occorre, piuttosto, ricorrere ad una logica diversa che consenta alla politica di accorciare le distanze, di attivare un canale diretto di impulso all'attuazione, monitoraggio, controllo, non piramidale e reiterativo della lunga catena di comando che fino ad oggi non ha funzionato.

La proposta è che la cabina di regia trovi un diretto raccordo con i team interprofessionali che saranno illustrati a commento all'art. 8 del disegno di legge in commento.

Collaborazione e partecipazione parti sociali – Art. 1, comma 4, lett. b) 2)

“Dopo il comma 3, è inserito il seguente 3 bis *“in relazione allo svolgimento delle attività... alle sedute della cabina di regia partecipano: 1) Il Presidente della Conferenza delle Regioni...nonché “Rappresentanti delle Parti sociali, delle categorie produttive e sociali...individuate sulla base della maggiore rappresentatività con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione”*”.

Chiediamo che, nell'applicazione del criterio della maggiore rappresentatività, si tenga conto che nel settore pubblico la rappresentatività è certificata e, quindi, di garantire la partecipazione di tutti i soggetti di rilevanza pubblica non può che essere di aiuto.

A tale proposito, chiediamo che nel decreto siano inserite le Organizzazioni rappresentative del settore pubblico e le Associazioni di Professionisti e Specialisti che apportano partecipazione sotto il profilo delle competenze, percezione e conoscenza della struttura pubblica.

Parte II

Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa

Titolo I

Rafforzamento della capacità amministrativa

Art. 8

Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori

In un contesto in cui le competenze tecnico specialistiche sono indicate come leva di modernizzazione e rinnovo delle PA, riteniamo che da queste sia necessario 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 di prevedere la costituzione di team interprofessionali, a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), **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 Struttura centrale di riferimento, in modo da poter realizzare quella funzione di raccordo istituzionale con le Strutture Centrali, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche (ingegneri, informatici, biologi, chimici, geologi, avvocati, attuari, medici e professionisti sanitari).

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che interagiranno per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma anche per indicazioni, proposte, progetti pilota, per settori (industriali, agricoli 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.

Parliamo di un percorso strutturato, parallelo a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, **da dedicare principalmente all'attuazione, al coordinamento e al monitoraggio/controllo dei progetti del PNRR**, abbinando un raccordo istituzionale diretto tra competenze multispecialistiche e strutture centrali, 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**. Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi e 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.

Procedure di valutazione elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà territoriali, 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.

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**.

La sfida è quella di liberare le competenze e le energie all'interno della PA con un approccio sburocratizzante e di semplificazione concreta.

Questo tipo di riorganizzazione deve essere accompagnata dall'acquisizione in numero sufficiente di competenze specialistiche.

Ad oggi, i concorsi sono andati in parte deserti in ragione dell'inadeguato inquadramento previsto dalla maggior parte delle selezioni; l'inquadramento contrattuale dei professionisti deve essere di rango dirigenziale e non impiegatizio/funzionariale; e non tanto per una questione retributiva, ma soprattutto sotto il profilo dell'autonomia, responsabilità e competenze che possano esprimersi pienamente e direttamente senza finire nell'ingessamento burocratico in relazione a maggiori responsabilità.

In stretto raccordo con il tema della valorizzazione delle competenze, segnaliamo i seguenti articoli del decreto in esame che, a nostro parere, sono strettamente correlati al tema delle competenze specialistiche tecniche già presenti all'interno delle Pubbliche amministrazioni.

Il rischio, infatti, è che riorganizzazioni portate avanti da singole amministrazioni pubbliche, al di fuori del contesto attuale e del necessario raccordo con l'attuazione del PNRR, comportino un indebolimento dell'agire pubblico e la mancata realizzazione dei progetti, con ogni conseguenza sulla dispersione delle risorse. E ci riferiamo agli artt. 34, in tema di acquisizione di immobili da parte degli enti previdenziali e 35 in tema di digitalizzazione del processo civile e degli atti processuali, oltre che all'art. 18 in tema di acquisizione di infrastrutture digitali e di acquisto di beni e servizi informatici strumentali.

Riteniamo che l'acquisizione di beni e servizi e l'implementazione di funzioni e compiti ad essi correlati debba andare di pari passo con il potenziamento delle competenze tecnico – specialistiche delle PA, non essendo sufficiente il mero incremento di beni e servizi nel caso di risorse umane insufficienti e non adeguatamente e specialisticamente competenti.

In tal senso, per non vanificare l'obiettivo della rigenerazione e della modernizzazione della PA, riteniamo utile un monitoraggio nelle singole amministrazioni pubbliche affinché sia valutato lo stato effettivo delle procedure e della loro digitalizzazione e l'effettivo agire delle competenze correlate.

Contraddizione e incongruenza di incarichi ai pensionati.

Si propone il traghettamento generazionale.

Al comma 13 l'art. 8 prevede che *“Fino al 31 dicembre 2026, le previsioni di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 136, non trovano applicazione per gli **incarichi di vertice** presso enti e istituti di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale, conferiti da organi costituzionali previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari”*.

Non comprendiamo la logica che porti a ritenere il conferimento di incarichi di **vertice** ad alcuni pensionati possa rafforzare la capacità attuativa del PNRR.

Riteniamo, piuttosto, uno strumento di rafforzamento operativo quello del **traghettamento generazionale**, in attesa di dare corso a procedure assunzionali che offrano adeguato inquadramento contrattuale alle competenze professionistiche nelle aree della dirigenza pubblica.

Le recenti esperienze in fase pandemica e le evidenti difficoltà nell'attuazione dei progetti del PNRR stanno, infatti, dimostrando che il progressivo impoverimento delle competenze professionistiche all'interno delle Pubbliche amministrazioni ne ha compromesso l'efficienza e ora è una delle cause del rischio di ritardi e insuccessi degli obiettivi del PNRR.

E' urgente, quindi, vista la scarsa attrattività che gli inquadramenti contrattuali fino ad ora offerti per queste figure professionali, procedere ad assunzioni strutturali delle competenze professionistiche.

Evidente, infatti, l'interconnessione di questi temi stante la crisi economica, la necessità di un ricambio generazionale che consenta maggiore occupazione e modernizzazione del mondo del lavoro. Al fine di dare continuità e accelerare l'immissione operativa delle nuove energie tecniche, occorre agevolare, più che una staffetta, un vero e proprio accompagnamento intergenerazionale, anche a fini formativi, e favorire una generalizzata flessibilità in uscita, in linea con le disposizioni che introducono possibilità di accesso alla pensione anticipata o incentivi al trattenimento in servizio.

In tal senso alla luce della situazione di criticità del personale dipendente in servizio presso le pubbliche AMMINISTRAZIONI, per agevolare il traghettamento generazionale necessario, oltre che per risolvere le questioni che possano aver indotto a introdurre la deroga che si commenta, proponiamo misure che introducano la proroga del trattenimento in servizio.

Pertanto, espunto dal testo l'attuale comma 13 dell'art. 8, ne chiediamo la sostituzione con il seguente testo:

Comma 13. (Proroga trattenimento in servizio)

“Per il periodo 2023-2026, al fine di assicurare continuità alle attività del settore pubblico e del relativo personale dipendente, sostenere la funzionalità anche in vista delle scadenze del PNRR e contenere le scoperture di organico, il personale inquadrato nelle aree dirigenziali, nella ricerca e nei ruoli professionistici, medici e specialisti, dipendenti delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, hanno facoltà di chiedere la proroga del mantenimento in servizio, anche oltre i limiti di cui all'articolo 24, del decreto legge 5 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e comunque non oltre il settantesimo anno di età.».

Il traghettamento, diversamente dalla staffetta, permetterebbe di avere un periodo di compresenza del personale con maggiore esperienza con le nuove

risorse e il rafforzamento delle **competenze specialistiche di cui la PA ha urgente necessità per affrontare gli impegni del PNRR.**

Tale disposizione consentirebbe di trattenere in servizio, su base volontaria, anche le figure di dipendenti con competenze specialistiche (già abbondantemente e preoccupantemente carenti), quali ricercatori, professionisti, medici, per fronteggiare, almeno in parte, le attuali e prossime ulteriori carenze di professionalità e organici.

Ad esempio, per quanto riguarda i medici INPS, consentirebbe di affrontare la prima fase di attuazione della riforma della Disabilità con il sostegno delle professionalità specialistiche mediche, distribuite sul territorio nazionale, che possano trasmettere ai giovani colleghi l'esperienza e il know-how fondamentali per affrontare le nuove sfide dottrinarie ed organizzative.

Art. 17, comma 3, Missione 6 Salute PNRR

Al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR (Missione 6) in relazione all'ammodernamento del parco tecnologico e ospedaliero, non perdiamo occasione per rimarcare che occorre avvicinare le linee di indirizzo con le problematiche attuative in cui viene lasciato il personale che opera sul campo sanitario.

Vogliamo anche qui sottolineare che, per alcuni ambiti e alcune categorie professionali quale ad esempio quella della dirigenza sanitaria, è diventato urgente ed indifferibile intervenire in ambito normativo in maniera specifica, al fine di migliorare l'appropriatezza delle cure e, al contempo, la sostenibilità del sistema sanitario nazionale.

I farmacisti dirigenti SSN soffrono più di altri professionisti di una **vacatio normativa preoccupante quanto invalidante**. A partire dai DM 71 e DM 77/2022 che hanno dimenticato completamente (e pericolosamente) i farmacisti dirigenti attivi da anni sul territorio, ignorando le loro specifiche quanto preziose competenze nelle linee di attività citate nel PNRR. I servizi farmaceutici territoriali svolgono infatti un importante ruolo gestionale che coniuga l'esigenza di monitorare la spesa farmaceutica con quella di assicurare la corretta assistenza a tutela della salute dei cittadini. I farmacisti pubblici supportano la continuità ospedale/territorio per gli aspetti farmaceutici, i percorsi per la prescrizione e somministrazione dei farmaci H a domicilio, l'erogazione dei farmaci, dei dispositivi e di altri prodotti sanitari per le malattie rare. Costruire una assistenza farmaceutica territoriale senza il supporto del farmacista pubblico è un azzardo per le implicazioni economiche a garanzia della sostenibilità delle scelte in ambito farmaceutico, che la figura del farmacista pubblico dei servizi territoriali delle ASL ha finora garantito.

Digitalizzazione

Nell'ambito delle disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e misure abilitanti per la riforma, titolo II, **Milestone Riforma PA** all'art. 18 è prevista l'acquisizione di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e la **digitalizzazione** dei procedimenti.

Riteniamo che non sia sufficiente la mera acquisizione di nuovi strumenti informatici e tecnologici, di nuove procedure telematiche che sicuramente sono importanti, ma la loro attivazione, utilizzazione e il “farli funzionare” e far sì che siano meccanismi di snellimento burocratico e facilitazione dei servizi anche ai cittadini/utenti.

Occorre che tutti i sistemi organizzativi e di lavoro si possano riadattare per rispondere alle esigenze della digitalizzazione e per fare questo lo snodo è l'estensione generalizzata del lavoro agile come modalità ordinaria alternativa di lavoro per passare dalle pratiche cartacee a quelle digitali, per passare dalle file agli sportelli ai servizi on line all'utenza, per garantire la certezza delle tempistiche e delle responsabilità. La previsione di “ordinarietà” del lavoro agile non può che accompagnare tutte le disposizioni normative in tema di digitalizzazione, al fine di evitare che norme finalizzate alla semplificazione amministrativa, come anche quella in esame, concretizzino una nuova forma di burocrazia, la burocrazia digitale, cioè la pretesa di riprodurre in digitale tutti i vecchi percorsi cartacei e di smistamento di firme, che è quanto ha provocato le inefficienze delle PA.

Parità di genere

E' uno degli obiettivi del PNRR, trasversale a tutte le missioni, in particolare alla missione 5 “inclusione e coesione”. La Direttiva UE 2022/2381 “Women on Board” è entrata in vigore il 7 dicembre 2022.

Ebbene, al fine velocizzare e concretizzare da subito uno degli obiettivi del PNRR, si propone di introdurre una norma specifica che preveda che tutte le prossime nomine apicali centrali e di vertice nelle PA siano rivolte a donne. A garanzia dell'**effettività** della misura, prevedere un monitoraggio immediato e, successivamente, trimestrale da parte della Presidenza del Consiglio e del Ministero per la Pubblica Amministrazione, che potranno adottare direttive e provvedimenti affinché sia raggiunta o quanto più avvicinata, da parte di tutte le PA, la percentuale paritaria dei suddetti incarichi, funzioni e nomine apicali e di vertice già nel corso del corrente anno 2023.

Roma, 6 marzo 2023

Il Segretario Generale

