



Audizione CODIRP
Commissioni Riunite 1^a Affari Costituzionali e
7^a Istruzione pubblica, beni culturali – Senato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7

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

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

3-I S.p.A.

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

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

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

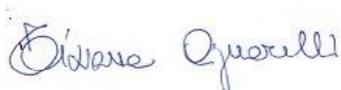
ASL, ma, soprattutto, il decreto PNRR 2 ha conferito un enorme ruolo alle banche dati, quali il Portale nazionale unico del sommerso (PNS) ed il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP).

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

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

Roma, 20 maggio 2022

Il Segretario Generale
Tiziana Cignarelli



Si allegano i richiamati documenti