



SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO E AFFARI EUROPEI

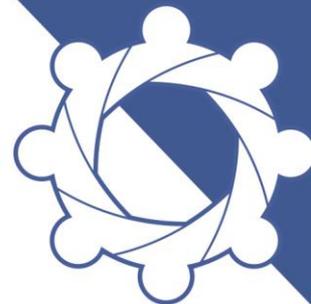
Proposte sulla governance e sulla struttura del Piano nazionale di ripresa e resilienza

1 marzo 2021

CIDA è la Confederazione sindacale che rappresenta unitariamente a livello istituzionale dirigenti, quadri e alte professionalità del pubblico e del privato.
Le Federazioni aderenti a CIDA sono:

Federmanager (industria) | **Manageritalia** (commercio e terziario) | **FP-CIDA** (Funzione Pubblica) | **CIMO** (Sindacato dei Medici)
SUMAI Assoprof (Sindacato Medici Ambulatoriali) | **Sindirettivo** (Dirigenza Banca d'Italia) | **FIDIA** (Assicurazioni) | **Federazione Terzo Settore CIDA** (Sanità no profit)
Fenda (Agricoltura e Ambiente) | **SAUR** (Università e Ricerca) | **Sindirettivo Consob** (Dirigenza Consob)





Ringraziamo i Presidenti delle Commissioni per questa audizione.

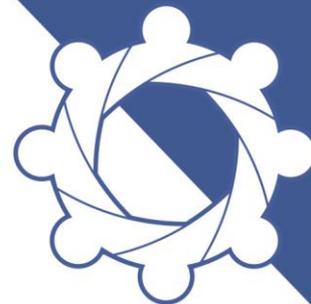
*Avremmo potuto avanzare suggerimenti sui progetti da attuare e sulle aree di intervento prioritarie. Le nostre Federazioni, su questo, hanno idee chiare e proposte concrete. Riteniamo tuttavia che fra le specificità della dirigenza ci sia quella di rendere operative le direttive organizzando le attività ed effettuando gli adeguati controlli, ed è per questo che **CIDA chiede di ragionare insieme alle Istituzioni su alcuni elementi organizzativi, gestionali e di governance che potrebbero contribuire all'efficacia del Programma Nazionale di Recupero e Resilienza**. È questo lo spirito che ci ha spinto a formulare alcune idee e proposte sull'utilizzo dei fondi del Next Generation Eu, convinti che solo dal confronto e dallo scambio di opinioni possa scaturire una sintesi efficace e costruttiva. CIDA, come già espresso al Governo precedente, ribadisce la volontà di mettere a disposizione del decisore politico le competenze dei propri manager e professionisti, per contribuire a dare concretezza e spessore al PNRR che dovremo presentare ai vertici dell'Unione Europea e realizzare nei prossimi anni.*

Se, come crediamo, la questione cruciale resta quella della crescita, serve un salto di qualità per passare dalla fase emergenziale a quella della ripresa economica e occupazionale. Occorre infatti programmare e gestire la graduale riduzione degli interventi generalizzati di ristoro pubblico all'economia, per mettere a punto un più selezionato sistema di sostegno a quei settori e a quelle aziende in grado di trainare l'economia e l'occupazione.

Per far questo, occorre un dialogo costante e continuo con le parti sociali, affinché il Paese trovi la necessaria coesione, sfruttando l'opportunità offerta dalle risorse messe in campo dall'Unione europea e affrontando i problemi strutturali che lo frenano.

Come ha ricordato recentemente il Governatore della Banca d'Italia: "Gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, insieme a un più generale ri-orientamento delle politiche nazionali, devono essere volti ad accrescere il potenziale di crescita, definendo i progetti e le modalità di gestione in maniera da consentirne la pronta realizzazione".

In questo quadro, che condividiamo, CIDA intende svolgere il proprio ruolo di parte sociale in senso proattivo, chiedendo un confronto continuo e costante per dare il proprio contributo di esperienza e di valori in un momento di transizione storico che il nostro Paese deve affrontare al meglio delle sue notevoli potenzialità.



Il ruolo del parlamento: le scelte fondamentali che devono unire il paese

Il ruolo centrale e fondamentale del Parlamento è un elemento imprescindibile di legittimità del Programma, necessario anche per generare intorno a esso la massima coesione e convergenza possibile nel Paese. Abbiamo sempre ritenuto perciò che il PNRR dovesse essere portato in discussione nei due rami del Parlamento. Abbiamo quindi apprezzato la replica del Presidente Draghi che, proprio nell'aula del Senato, ha precisato che il Parlamento sarà informato in modo adeguato e tempestivo sull'impianto complessivo e sulle politiche specifiche di intervento.

In tempi brevi, quindi va messo a punto e approvato un nuovo impianto generale del Piano, che a nostro avviso dovrà essere rappresentato da:

- a) le macro aree d'intervento,
- b) le linee di progetto e di riforma in esso contenute, le scelte di priorità dei progetti,
- c) la stima quantitativa degli obiettivi d'impatto positivo sul PIL e sul rapporto debito/PIL, ma anche gli obiettivi di reddito pro capite, di partecipazione al lavoro, di distribuzione della ricchezza, d'incremento delle competenze e in generale quelli d'impatto economico, sociale e ambientale,
- d) la macro allocazione delle somme da stanziare,
- e) il modello di governance a livello centrale e periferico.

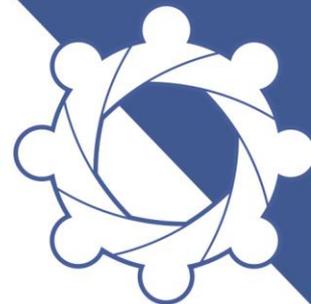
Parallelamente, occorre sviluppare un quadro degli interventi normativi che si renderanno necessari per l'efficace esecuzione del Piano, tenendo conto dell'interesse comune a massimizzare i risultati del programma Next Generation EU, opportunità unica e irripetibile. Da questo quadro si origineranno le Leggi Delega del Parlamento, chiamato a definire e riformare in tempi stretti l'impianto giuridico in cui si realizzeranno i progetti.

Tempi di realizzazione: dettati dall'agenda della programmazione europea.

La struttura interministeriale di vertice

In precedenti audizioni, presso la Camera, avevamo precisato che il primo livello di governance del PNRR non poteva che essere rappresentata dall'intero Governo nella sua collegialità, nell'ambito di un chiaro mandato parlamentare, sviluppato attraverso un dibattito approfondito sulla governance del Piano stesso, sugli obiettivi quantitativi, sulle risorse e sul primo livello dei progetti. Anche in questo caso, quindi, approviamo l'idea del Presidente del Consiglio di incardinare la governance del PNRR nel ministro dell'Economia e Finanze con la strettissima collaborazione dei ministri competenti.

Riteniamo comunque, che per agevolare le decisioni in fase operativa può essere utile costituire un **Comitato di gestione ministeriale**, del quale facciano parte i Ministri maggiormente coinvolti nel Programma, ciascuno affiancato da un manager di grande esperienza, riconducibile alla Segreteria Tecnica del Ministero stesso. L'ambito istituzionale in cui collocare il Comitato di gestione può essere rappresentato dal CIPESS. **In questo perimetro occorre prevedere un confronto costante e strutturato con le Parti sociali.** All'interno di ciascun Ministero sarà necessario creare una struttura



dedicata, composta da manager già presenti nell'organizzazione o da reclutare, anche per un periodo riconducibile alla durata del Programma che ricopriranno il ruolo di Project Manager per i progetti più rilevanti e direttamente coordinati dal Ministero e garantiranno supporto al Ministro nelle decisioni. L'obiettivo di trasformazione del nostro Paese non può essere conseguito come sola somma dei risultati di singoli progetti, ma richiede il contributo di veri esperti di gestione del cambiamento e l'applicazione delle migliori *best practice* disponibili nel panorama mondiale.

Tempi di realizzazione: 1 mese

Il nucleo di valutazione e program management

Per garantire coerenza ed efficace gestione delle priorità CIDA ritiene opportuno costituire un **team di Valutazione e Program Management presso la Presidenza del Consiglio** - che faccia riferimento a un Program Manager di grande e comprovata esperienza - costituito da Program Controller esperti in grado di rafforzare le fasi di esecuzione del piano. I compiti fondamentali del Nucleo dovranno essere:

- a) la costruzione, messa a punto e applicazione del modello di valutazione d'impatto
- b) la stima e il monitoraggio della spesa dei progetti e dei fabbisogni finanziari,
- c) la valutazione e la gradazione dei progetti sulla base dell'impatto sugli indicatori economici, sociali e ambientali,
- d) la validazione dei piani di progetto e la verifica dei requisiti professionali dei Project Manager,
- e) la stima dei fabbisogni di competenze,
- f) l'analisi d'avanzamento e la ripianificazione dei progetti,
- g) la composizione dei team multifunzionali che richiedono la partecipazione di Enti diversi,
- h) l'analisi dei rischi,
- i) l'identificazione dei presidi e dei controlli di legalità rafforzati negli ambiti di maggiore rischio,
- j) la comunicazione interna ed esterna relativa al Piano,
- k) l'elaborazione di linee guida sul ruolo dei soggetti attuatori privati (es. le grandi aziende dei settori industriale e terziario) e dei corpi intermedi (es. sindacati e organizzazioni di rappresentanza), il coordinamento dei rapporti operativi con i soggetti suddetti.

La struttura di Program Management compone e rappresenta l'organigramma complessivo dei progetti, identificando ruoli e responsabilità dei diversi soggetti coinvolti, in particolare dei Project Manager ai diversi livelli. La programmazione delle risorse finanziarie e la loro erogazione è direttamente correlata ai fabbisogni, accertati nell'ambito del Programma da questa struttura, in raccordo con la Ragioneria dello Stato e il Parlamento.

Il processo di comunicazione è parte integrante dell'attività di programmazione e avanzamento: consente di comunicare una visione di lungo termine, aggiornata sistematicamente, ben definita e chiara a tutti (ministeri, istituzioni, cittadini), aspetto decisivo per l'efficacia delle realizzazioni.



Il Program Management, applicato secondo le migliori pratiche internazionali, consente di evidenziare le interazioni tra i diversi progetti, le implicazioni delle scelte sull'intero programma, i rischi sistemici, le fasi di chiusura progetto e transizione all'operatività corrente.

Il ruolo del Team non si risolve nelle attività di monitoraggio e controllo, comprende anche la definizione e la costante messa a punto dei meccanismi di governance, attraverso l'individuazione di ruoli chiari e ben definiti, distinti tra coloro che portano avanti il cambio trasformativo e coloro che si occupano della gestione delle attività correnti.

Occorre infine ricordare le procedure interne al programma e quelle esterne di controllo, curate da organismi anche internazionali, riportando costantemente i risultati al Parlamento e al Governo nella sua collegialità.

Tempi di realizzazione: avviamento del Nucleo di Valutazione e Program Management entro 2 mesi, a pieno regime entro 5 mesi.

Le competenze manageriali e tecniche

E' necessario reclutare, organizzare e formare le competenze manageriali e tecniche core, mettendole a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali impegnate nei progetti, che non dispongono internamente delle professionalità adeguate e numericamente sufficienti per un impegno così ingente.

Si possono identificare tre principali tipologie di competenze accessibili da parte degli Enti coinvolti nei progetti:

- a) le società in house Invitalia, Sogesid e Sace-Simest (per la parte relativa all'internazionalizzazione), che dispongono già di un'organizzazione e di modelli contrattuali adeguati allo scopo, pur migliorabili e sviluppabili,
- b) le società private di consulenza, che dispongono in quantità rilevante di risorse altamente qualificate, attivabili con breve preavviso. Per facilitare l'accesso alla consulenza occorre emettere bandi unici di qualificazione, selezionando sulla base delle referenze e della disponibilità di risorse specializzate, per creare un pool di soggetti accreditati e regolati da contratti quadro, dal quale le Pubbliche Amministrazioni possano attingere,
- c) i professionisti e manager, selezionati e inseriti in un Elenco certificato, con la collaborazione delle Associazioni di rappresentanza e degli Ordini professionali.

Tempi di realizzazione: 1 mese per l'approvazione dei provvedimenti necessari ad attivare le misure di legge e stanziare le relative risorse.

Le Pubbliche Amministrazioni: rafforzamento organico

Parallelamente occorre introdurre competenze manageriali e tecniche nelle Pubbliche Amministrazioni, in modo da poter consolidare e rendere strutturali gli effetti dei progetti di miglioramento. A tale scopo occorre preliminarmente ridisegnare le organizzazioni pubbliche sulla base di moderni principi e dell'utilizzo di strumenti digitali, successivamente selezionare le figure professionali necessarie, identificando i percorsi di crescita.



La ridefinizione dei percorsi di carriera potrebbe rendere utile l'introduzione, anche per via legislativa, della figura di middle management, nell'ambito di una maggiore distribuzione di competenze nel nucleo centrale delle organizzazioni pubbliche.

L'accesso avviene tramite concorsi mirati, costruiti in modo da poter essere realizzati e conclusi entro 6 mesi dalla pubblicazione del bando. Il concorso deve consentire di scegliere persone con titoli, ma anche con esperienza comprovata sul campo. Le pubbliche amministrazioni giocano un ruolo fondamentale nella realizzazione del cambiamento che è necessario realizzare.

Tempi di realizzazione: conclusione dei primi concorsi entro 6 mesi dall'avviamento del Piano.

Il supporto alle pubbliche amministrazioni locali

Le principali carenze e difficoltà di gestione dei progetti si sono manifestate nelle fasi demandate agli Enti locali, spesso privi delle necessarie risorse umane e tecnologiche per operare con efficacia. Occorre supportare le Amministrazioni locali per sburocratizzare le procedure amministrative: i ridondanti procedimenti decisionali, autorizzativi e di controllo rendono vani gli sforzi per la rapida realizzazione dei progetti.

Occorre perciò prevedere un **team di supporto dedicato presso il Dipartimento della Funzione Pubblica**, in grado di affiancare le Amministrazioni nei compiti di programmazione e di reperire le risorse necessarie a svolgere efficacemente i ruoli ad esse demandati. A fronte di segnalazioni provenienti dal Nucleo di Valutazione e Program Management, il Ministro della Funzione Pubblica dispone anche di poteri sostitutivi.

Nella realizzazione del Piano a livello territoriale occorre **bilanciare le priorità sistemiche con quelle locali**, evitando da un lato i rischi di realizzazioni incomplete o ritardate, a causa di blocchi e rallentamenti imputabili ad enti locali, dall'altro il limitato o addirittura negativo impatto territoriale, imputabile a una scarsa conoscenza e considerazione delle realtà specifiche.

Con l'obiettivo di generare anche un effetto-leva degli investimenti, attraverso il coinvolgimento di finanziatori privati, in ciascuna Regione potrebbero essere raccolte le proposte progettuali in linea con il Piano, coinvolgendo progettisti ed imprese, e soprattutto finanziatori, nell'elaborazione dei migliori interventi/investimenti con il massimo ritorno dal punto di vista della soddisfazione degli stakeholder. Queste proposte andrebbero analizzate con la formula 70/30, dove il punteggio di 70 si raggiungerebbe con il miglior progetto in termini di qualità, tempi, impiego delle risorse del territorio, rispondenza ai requisiti NGEU, mentre il restante 30 riguarderebbe il rapporto costi/benefici, il piano finanziario di supporto, e il ritorno dell'investimento (es. PIL, pedaggi, diminuzione CO2 ecc). Si pone, inoltre, anche l'opportunità di verificare la fattibilità di una **struttura multi-regionale per il Sud** con competenze attinte tra le migliori presenti nelle rispettive amministrazioni regionali completate con altre esterne di natura manageriale.

Tempi di realizzazione: 2 mesi per l'attivazione del team di supporto presso la Funzione Pubblica.



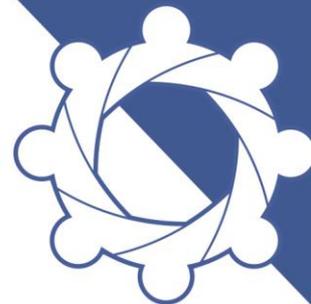
Le priorità di intervento:

CIDA non ha ritenuto prioritario intervenire, fino ad ora, nella definizione delle priorità e nella scelta dei progetti, ritenendo che tali indicazioni debbano maturare nel corso del dibattito pubblico con le parti sociali, in parallelo con il percorso parlamentare, allo scopo di realizzare significative convergenze e realizzare l'interesse comune.

Confermiamo inoltre l'assoluta priorità delle decisioni riguardanti la governance del Piano e le modalità di coinvolgimento delle competenze manageriali e professionali del Paese.

Tuttavia riteniamo che alcuni elementi possano già emergere da una prima valutazione dell'attuale versione del Piano. In particolare riteniamo che occorra:

- **concentrare gli interventi pubblici nei settori più propri dell'ambito statale**: sanità, istruzione, pubbliche amministrazioni, politiche attive del lavoro;
- **utilizzare risorse pubbliche per indirizzare gli investimenti e gli interventi privati negli altri settori**, evitando eccessi di dirigismo e di presenza delle società a controllo pubblico;
- **approfondire i contenuti di riforme di forte impatto già annunciate, parzialmente avviate o più volte modificate dai governi precedenti**: lavoro, fiscalità, giustizia, burocrazia, sistema scolastico; i progetti di riforma devono raggiungere un livello elevato di profondità e prevedere meccanismi che ne consentano una realizzazione coerente e costante nel tempo;
- **bilanciare gli interventi di riforma strutturale con i progetti specifici**, distinguendo le tipologie in modo accurato e coordinando l'utilizzo delle risorse;
- **incrementare le risorse destinate allo sviluppo delle competenze**, lungo tutto l'arco della vita delle persone riformare profondamente le politiche del lavoro, **dando priorità alle politiche attive**;
- **dare continuità ad azioni già avviate con successo negli anni scorsi**, come il Piano Transizione 4.0 ed il rilancio degli investimenti ecosostenibili nell'edilizia privata;
- **riorganizzare e potenziare il Sistema Sanitario Nazionale**, rafforzando la medicina del territorio;
- **riformare il Codice degli Appalti**, per garantire snellimento delle procedure, certezza dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche e trasparenza degli investimenti;
- **rivedere il Titolo V° della Costituzione**, con revisioni delle attribuzioni alle Regioni in materia di sanità, turismo, agricoltura, lavoro, formazione e istruzione;
- **promuovere la crescita dei settori strategici** manifatturieri e terziari, facendo leva sull'innovazione e sulla sostenibilità, puntando ai segmenti d'eccellenza e maggior valore aggiunto a livello globale.
- **investire maggiormente nella ricerca**, favorire la mobilità dei ricercatori fra pubblico e privato, potenziare Erasmus e altre forme già esistenti per gli studenti e favorire analoghi scambi per i docenti, creare laboratori congiunti università-azienda (o ente di ricerca-azienda)



- **semplificare la gestione dei contributi europei destinati all'agricoltura**, incentivare le produzioni biologiche o comunque "sostenibili", mettere in sicurezza il territorio agro/forestale dal punto di vista idrogeologico

Su alcune di queste priorità (come ad esempio sanità, fisco, ammortizzatori sociali e politiche attive) CIDA ha già predisposto dei documenti più dettagliati che siamo disponibili a condividere. Quanto all'utilizzo di competenze manageriali, diversi sono i modelli che possiamo offrire, per il settore privato, che si basano, alcuni, su esperienze di partnership pubblico-privato già avviate, altri da avviare.