



## CAMERA DEI DEPUTATI Commissione Lavoro

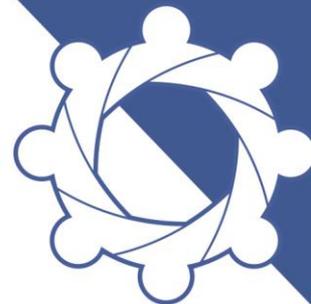
# Audizione informale nell'ambito dell'esame della "Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza"

4 febbraio 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)





## OSSERVAZIONI SU STRUTTURAZIONE E GOVERNANCE DEL PROGRAMMA NEXT GENERATION EU

*Le preoccupazioni di CIDA riguardo la governance dei fondi europei messi a disposizione dal Programma NextGenerationEU si stanno purtroppo materializzando. La mancanza di dialogo con le parti sociali e la ricerca di soluzioni organizzative apparentemente “semplificate” sta accendendo polemiche, che coinvolgono anche i partiti della maggioranza, alle quali CIDA non ha intenzione di prendere parte.*

*Offrendo le competenze dei nostri manager – disponibilità che ancora una volta ribadiamo - ci saremmo aspettati di dialogare con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni in un quadro chiaro e definito, resistendo alla tentazione di dare indicazioni in una materia che spetta a Governo e Parlamento.*

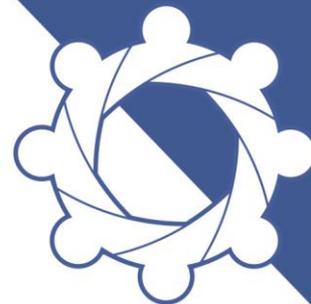
*Tuttavia, i manager italiani sono chiamati in causa direttamente, sia per l'ipotesi di costituzione di una struttura straordinaria di vertice, sia per l'apparente accantonamento delle competenze presenti nelle pubbliche amministrazioni e nelle aziende private. Riteniamo perciò necessario intervenire nel dibattito, con l'intento di avviare una discussione sui reali contenuti e sulle diverse opzioni di governance, allo scopo di non lasciare nulla d'intentato in una fase così cruciale della nostra vita politica, con la richiesta di essere coinvolti attivamente, unitamente alle altre parti sociali, nella fase di realizzazione dei progetti, oltre che nel monitoraggio del processo di attuazione del Piano.*

*Vi chiediamo perciò di ragionare insieme a CIDA su alcuni elementi organizzativi, gestionali e di governance che potrebbero contribuire all'efficacia del Programma Nazionale di Recupero e Resilienza.*

### **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. Riteniamo perciò che debba essere portato quanto prima in discussione nei due rami del Parlamento, messo a punto e approvato, l'impianto generale del Piano, 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**

A nostro avviso non può 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.

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 CIPE. In questo perimetro occorre prevedere **un confronto costante e strutturato con le Parti sociali**.

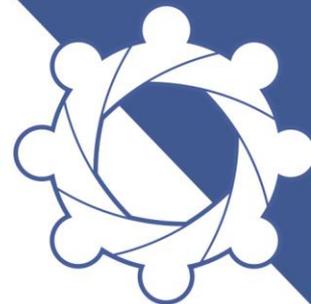
All'interno di ciascun Ministero sarà necessario creare una struttura dedicata, composta da manager già presenti nell'organizzazione o da reclutare, anche per un periodo riconducibile alla durata del Programma. Ricopriranno il ruolo di Project Manager per i progetti più rilevanti e direttamente coordinati 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 è 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 e sia costituito da Program Controller esperti in grado di rafforzare le fasi di esecuzione del piano. I compiti fondamentali del Nucleo sono:

- 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.

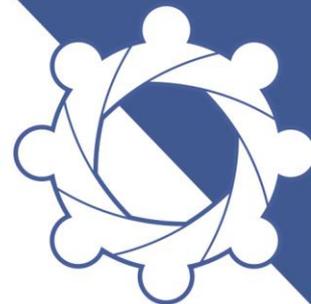
Il ruolo del Team non si risolve nelle attività di monitoraggio e controllo, comprende anche la definizione e la costante messa a punto dei meccanismi di governance, attraverso l'individuazione di ruoli chiari e ben definiti, distinti tra coloro che portano avanti il cambio trasformazionale e coloro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

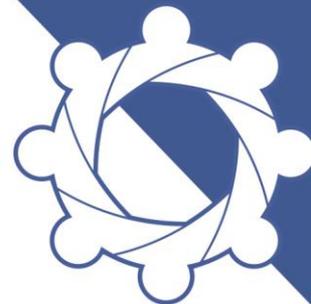
L'accesso avviene tramite concorsi mirati, costruiti in modo da poter essere realizzati e conclusi entro 6 mesi dalla pubblicazione del bando. Il concorso deve consentire di scegliere persone con titoli, ma anche con esperienza comprovata sul campo. Le pubbliche amministrazioni giocano un ruolo fondamentale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

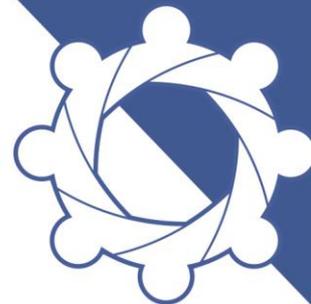
#### **LE PRIORITA' DI INTERVENTO:**

**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 riguardante la governance del Piano e le modalità di coinvolgimento delle competenze manageriali e professionali del Paese.**

Tuttavia, riteniamo che alcuni elementi di valutazione 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, potenziando la medicina del territorio;
- riformare il Codice degli Appalti, per garantire 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.