



# FederTerziario

Spett. Le Cabina di Regia PNRR  
c.a. Ministro per gli Affari Europei, il  
Sud, e le Politiche di Coesione e il PNRR  
**On.le Raffaele Fitto**

**Oggetto:** Riscontro a Vs richiesta del 2 gennaio 2024 avente ad oggetto, le proposte normative per l'accelerazione e l'attuazione del PNRR, inclusivo del nuovo capitolo REPowerEU.

*Le riforme del PNRR e della  
politica di coesione: quali  
soluzioni “Ri-solutive” per una  
gestione efficace delle risorse.*



## *Premessa*

Sono passati quasi tre anni, dal 19 febbraio 2021, quando il “Recovery fund” è entrato in vigore come principale strumento del Piano “Next Generation EU”, previsto dal nuovo Bilancio UE in risposta alla crisi e alle sfide generate dalla pandemia Covid-19.

Le risorse del “dispositivo” sono, come è noto, a gestione “diretta” della Commissione europea e vengono rese disponibili agli Stati Membri sotto forma di sovvenzioni e di prestiti in cambio di riforme e investimenti mirati secondo una precisa tabella di marcia che dovrebbe chiudersi a dicembre 2026.

Gli investimenti nelle tecnologie, nelle capacità e nei processi verdi e digitali in vari settori chiave dell'economia, contribuiranno secondo gli orientamenti europei, a creare posti di lavoro e una crescita sostenibile e consentiranno all'Unione di sfruttare al massimo le opportunità di riposizionamento nella corsa mondiale alla ripresa.

Le direttrici di questo processo si sono andate tuttavia progressivamente “fluidificando” nel tempo, in funzione dei nuovi fattori congiunturali e delle grandi sfide di medio-lungo periodo legate ai mutamenti climatici e demografici, che con sempre maggiore urgenza vanno mutando gli assetti delle relazioni geopolitiche.

In relazione alla complessità e urgenza degli obiettivi sovrastanti, il governo del “Recovery Fund”, è strettamente integrato nel processo di coordinamento delle politiche economiche regolato nel sistema del c.d. “Semestre europeo” ed è da tale prospettiva che va osservata la reale portata dei vincoli e delle opportunità che ne derivano.



Ciò implica che i “PNRR” messi a punto dagli Stati Membri devono essere coordinati e coerenti con i piani nazionali di riforma annuali e agire in complementarità e “non-sovrapposizione” con gli altri strumenti di programmazione che contribuiscono agli obiettivi di sviluppo e coesione dell’UE.

**Tale considerazione, richiama il tema dell’efficacia delle azioni messe realizzate, che negli ultimi decenni ha pesantemente condizionato le performance di assorbimento dei fondi europei.**

Questa è apparsa da subito come la “dolente nota” nostrana, laddove, a fronte di un ammontare di risorse potenzialmente più che raddoppiato rispetto alle esperienze precedenti, il nutrito pacchetto del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza approvato dalle istituzioni UE a luglio 2021, conteneva “solo” una serie di previsioni generali sulle modalità attuative, incentrate soprattutto sul temadella c.d. “governance” del Piano, riferendosi però solo agli aspetti legati al presidio politico delle risorse e lasciando aperte alcune questioni fondamentali sulla messa a terra degli interventi.

L'ansia di impacchettare in “Missioni ciclopiche e composite, interventi di varia natura e realizzabilità che aprissero le porte del Recovery Fund, ha fatto poi “dimenticare” l’onda d’urto in arrivo dai Fondi c.d. della coesione per il ciclo 2021-2027 (con il corredo di risorse nazionali e complementari) rendendo il quadro d’azione estremamente sfidante per una PA stanca e sfibrata dai tentativi di riforma mancati negli anni e che al momento del Covid era riuscita a “dematerializzare” solo se stessa.

Il nuovo Governo insediatosi a fine 2022 ha dovuto affrontare questa complessità a suon di Decreti “booster”, volti a razionalizzare il governo complessivo della macchina eliminando ridondanze e duplicazioni dei centri di responsabilità, a semplificare le regole per



l'attivazione dei progetti e a garantire il rispetto di milestones e target in alcuni casi “piuttosto” insostenibili.

La rilettura inevitabile del disegno complessivo condotta in modo sinottico con gli obiettivi dell'Accordo di partenariato 2021 2027 e alla luce del nuovo contesto geoeconomico, ha portato, a fine 2023, all'auspicata revisione di alcuni punti nodali del PNRR.

Accanto alle nuove riforme e investimenti espressione degli obiettivi di Repower EU, è stata prevista, la riforma in chiave nazionale, della politica di coesione, con l'obiettivo di legare indissolubilmente l'efficacia complessiva del PNRR e dei programmi c.d mainstream, puntando a garantire un contesto favorevole agli investimenti, alla sostenibilità ambientale e sociale e alla costruzione definitiva di un Sistema di capacità di gestione della messa a terra.

Nella stessa prospettiva va letta l'introduzione della ZES UNICA stabilita con il DL 124/23.

Il nuovo quadro presenta indubbi elementi di opportunità, che tuttavia vanno supportati da adeguati meccanismi attuativi, onde evitare di non ripetere gli errori del passato determinati da un assetto a maglie larghe, se non larghissime, che ha finito spesso per neutralizzare gli sforzi di efficienza, facendo divenire “normali” e ordinari meccanismi di emergenza come quello del disimpegno preventivo delle risorse e della creazione di programmi ombra rifinanziati con le c.d “risorse liberate” e reimpiegate per scopi il cui impatto non sempre è tracciabile e riconducibile agli obiettivi originari.



## *La “vision” di Federterziario*

Davanti al quadro prospettico delineato in premessa, Federterziario raccoglie con positivo interesse e partecipazione l'invito del Governo a far prevenire contributi per la definizione del nuovo assetto che dovrà supportare l'effettiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza riformato e dell'Accordo di partenariato, secondo un approccio finalmente unitario e integrato.

La natura e la mission di Federterziario, quale organismo rappresentativo degli interessi della piccola impresa industriale, commerciale, agricola e delle libere professioni e del lavoro autonomo in generale, impongono d'altro canto, una decisa istanza di focalizzazione sulla necessità di ampliare la prospettiva dei meccanismi che regolano il processo di attuazione, integrando tutte le forze in campo a livello pubblico e privato.

Il successo delle riforme, oltre che da un apparato amministrativo in grado di rispondere agli input politici e normativi, dipende infatti dalla capacità del contesto fatto di istituzioni, imprese, stakeholders, di produrre un “ecosistema” di servizi e dinamiche di interrelazione, in grado di esprimere i fabbisogni specifici delle aree d'intervento.

In questo senso, risulta cruciale, da un lato, il rispetto della tempistica prevista dal PNRR e dai PN/PR attraverso idonei strumenti di semplificazione amministrativa e di processo, accanto a quelli utili per una programmazione attuativa, che dovrà giovare dei contributi di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali e auspicabilmente degli attori rilevanti per la messa a terra. Quest'ultima dipenderà, dalla capacità di agire in ottica di sistema, evitando visioni verticali e parcellizzate di fabbisogni e obiettivi, privilegiando piuttosto l'analisi integrata delle sfide e delle opportunità.



**Strumento fondamentale, soprattutto sui territori, sarà il coinvolgimento degli stakeholders, ossia di istituzioni, corpi intermedi, operatori pubblici e privati che possano operare come reti stabili per produrre gli indispensabili servizi di “accoglienza” e “accompagnamento” ai nuovi investimenti.**

L'esperienza insegna che il nodo fondamentale per veder arrivare i fondi a destinazione risiede nello stabilire “regole del gioco” chiare e obiettivi raggiungibili attraverso strumenti e modalità di relazione e interrelazione efficaci che coinvolgano l'intera filiera degli attori chiave.

Ausplicando i migliori risultati rispetto agli sforzi in campo per non perdere e ottimizzare le opportunità derivanti dalla straordinarietà dello scenario, occorre sfruttare una volta per tutte l'occasione di una definitiva e reale innovazione della cultura e della capacità amministrativa.

Il cambiamento dovrà passare dall'immediata introduzione, accanto a nuovo personale qualificato, di nuove dinamiche produttive e modelli di organizzazione del lavoro pubblico secondo logiche flessibili e che integrino da subito competenze e strumenti digitali funzionali all'accelerazione e al presidio di procedure, dati e modelli.

Servono quindi azioni rapide sulle seguenti direttrici:

1) **la semplificazione**, che significa messa a punto di **un sistema di fruibilità del Quadro regolatorio straordinario che informa l'utilizzo dei fondi**, onde evitare che, ancora una volta, si tratti solo di buoni proclami, attivando, attraverso, ad esempio, le risorse del nuovo PN Capacità per la coesione, strumenti di project cycle management digitali e intelligenti, da mettere a disposizione dell'intera filiera degli attori a vario titolo coinvolti nel processo di attuazione, e



accompagnandoli da un grande intervento di capacity building che mobilitando le migliori competenze tecniche disponibili possa creare le competenze e capacità indispensabili al personale per gestire bandi, progetti e adempimenti informativi;

2) **lo snellimento dei controlli**, non la riduzione! Che significa, anche in questo caso, l'attivazione di strumenti unitari a supporto della valutazione del rischio e del monitoraggio strategico, che sfruttando le più moderne tecnologie **digitali**, consentano di tracciare in modo capillare il processo di attuazione, sino all'ultimo miglio della filiera. Si tratta per essere più chiari di supportare una gestione razionale e intelligente sia delle operazioni di controllo e prevenzione che di programmazione attuativa, ciò necessita di un Sistema informativo unico.

3) **coprire l'ultimo Miglio**, ossia, supportare lo smaltimento dell'enorme mole di adempimenti richiesti dall'alimentazione del REGIS, che ha portato finora i soggetti attuatori ad affrontare ingorghi di lavoro determinati dalla mancanza di flussi di scambio dei dati efficienti e da una reale chiarezza sul tipo di informazioni necessarie, attraverso l'obbligo di integrazione con REGIS medesimo di tutti i sistemi informative locali, come già avviene per il Registro nazionale Aiuti. Tale obbligo dovrebbe essere accompagnato da un Progetto nazionale di affiancamento alle PA e ai soggetti attuatori in generale per favorire il rapido processo di integrazione informatica e la formazione del personale tramite task force dedicate.

4) l'apertura a **nuovi modelli partenariali nella gestione delle risorse**, che sfruttino tutte le energie buone della Nazione, coinvolgendo e responsabilizzando il settore privato e le parti sociali in una gestione attiva di obiettivi e risorse, che consenta di sfruttare economie di scala e competenze altrimenti non intercettabili, a beneficio della **capacità istituzionale** e **amministrativa digitale**. Ciò significa, ad esempio **“risolvere”** **attualizzandolo, lo strumento delle sovvenzioni globali**, che consente di individuare in modo trasparente soggetti



privati, per lo svolgimento del ruolo di organismi intermedi incaricati dell'attuazione di parti di programmi sulla base delle specifiche competenze. Questa modalità aiuterebbe ad allargare, come evidenziato, la platea degli attori attivamente coinvolti nella realizzazione di target, milestone e obiettivi specifici, riducendo il rischio di inefficienze dovute a carenze strutturali o mancanza di personale, come sperimentato nella prima fase del PNRR. Consentirebbe al contempo di innescare una massa critica esponenziale di progetti in attuazione e di attivare più agevolmente reti territoriali e di filiera in ambiti che per natura richiedono una declinazione specifica e ravvicinata.

5) lo **“sdoganamento” del supporto tecnico**, che sebbene sia considerato elemento intrinseco della sana gestione finanziaria, secondo i dettami contenuti nell'impianto normativo europeo, che assegna all'«assistenza tecnica», una funzione “istituzionale” essenziale, (tanto che lo stesso Recovery Fund prevede uno Strumento tecnico di supporto), a casa nostra ha acquisito nel tempo un carattere di diffidenza, come se la PA dovesse trovare in se stessa la soluzione a tutti i mali. Questo è stato purtroppo anche l'approccio seguito, ab origine per il governo del PNRR, dove si è ritenuto di poter garantire le attività di sostegno e di potenziamento delle capacità necessarie attraverso concorsi fiume che hanno costituito più un aggravio dell'attività amministrativa che non una fonte di rigenerazione delle competenze.

Da qui occorre ripartire, attingendo, da un lato, a tutti gli strumenti già disponibili attraverso i programmi dedicati a livello europeo e nazionale per attivare l'apporto essenziale delle assistenze tecniche sia sul PNRR che sui programmi della Coesione e, dall'altra, “progettare” la Struttura di Missione prevista dal DL 13/2023 presso la PCM come una vera una Task Force multilivello articolata in una struttura centrale e in diramazioni territoriali, che si giovi, attraverso il reclutamento con procedure rapide e semplificate, di esperti di alto profilo nei settori





d'investimento, nelle attività di gestione e controllo e nell'analisi dei dati, che possano agire da booster con strumenti e leve di emergenza che consentano la rapida messa a punto di toolkit e modelli operativi abilitanti per tutti gli attori a vario titolo coinvolti nell'attuazione, senza lasciare zone grigie e dubbi interpretativi su linee guida e generici manuali.

**6) prevedere l'esplorazione di nuove forme di collaborazione tra la base istituzionale, scientifica e accademica e il mondo imprenditoriale generando innovazione nelle capacità d'investimento e assorbimento efficace delle risorse.** Ciò vale anche in considerazione del diffuso fabbisogno di costruire capacità anche nelle imprese nelle associazioni e in generale nei beneficiari/soggetti attuatori dei finanziamenti, che spesso, si trovano in difficoltà nell'effettiva realizzazione dovendo dotarsi di una serie di strumenti organizzativi e gestionali che li portano a cercare supporto esterno non certificato e non sempre rispondente ai fabbisogni.

Su questa tematica in particolare, Federterziario ritiene sia necessario un Programma nazionale di capacity building, volto a formare tutti gli attori coinvolti nell'attuazione e in particolare micro e PMI, a cui dovranno essere garantite, oltre che **competenze e capacità fondamentali per la transizione green e digitale**, anche maggiore padronanza delle capacità di project management indispensabili per il perseguimento del rinnovato approccio ai risultati che caratterizza la politica di coesione e il PNRR.

A supporto di tale obiettivo, sarebbe auspicabile anche l'attivazione di un Help desk nazionale, in grado di fornire, come avviene con l'esperienza di "Linea Amica" un supporto qualificato di primo livello per tutte le informazioni pratiche, tecniche e specifiche che possono interessare il processo di attuazione nei diversi settori d'investimento, svolgendo anche un ruolo di facilitatore nella messa in contatto con gli interlocutori amministrativi degli Uffici competenti laddove si ravvisi un'esigenza di supporto di secondo livello.



7) **A corollario del punto precedente sembra di particolare rilevanza proporre l'attenzione sulla necessità di agire con strumenti formativi nuovi** sull'ampia platea delle micro, piccole e medie imprese, che, sebbene rappresentino la linfa vitale dell'economia nazionale, sono spesso secluse dalle opportunità di accesso ai finanziamenti per mancanza di risorse umane in grado di poter togliere tempo al lavoro per formarsi. Ciò vale ancor più se si considera la pressione determinata dall'attuale contesto economico, fortemente polarizzato su imprese di grandi dimensioni, soprattutto internazionali, in grado di sostenere investimenti in tecnologie e di supportare la crescita delle competenze interne, con il rischio di limitare gli spazi per le piccole imprese. Le nostre micro imprese devono digitalizzarsi, mutare modalità e tecniche di produzione e fare i conti con ciò che chiederà il mercato, senza però avere il capitale e soprattutto senza avere le conoscenze manageriali e tecniche adeguate. Spesso lavorando in filiera, devono e dovranno sempre di più assicurare prodotti e servizi capaci di contribuire all'innovazione dei sistemi produttivi e ai nuovi consumi per assicurare, tra gli altri, gli obiettivi di risparmio energetico, produzione di energia pulita e diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. **È quindi necessario mettere in campo concrete azioni di supporto alle competenze e alla formazione, non più nella logica dei cataloghi che hanno comportato enormi investimenti senza risultati misurabili, ma secondo le effettive esigenze delle imprese e degli imprenditori.** È necessario rivedere il paradigma della formazione con una programmazione tailor made dei percorsi formativi. Tutto ciò deve essere fatto velocemente e con la capacità di valutare i risultati e revisionare le azioni in corso d'opera.

Nello spirito partecipativo che ha contraddistinto l'azione di questo governo, che ha coinvolto sin dall'inizio "tutte le parti sociali" nei processi decisionali dell'azione politica, crediamo che sia



fondamentale “un’azione di responsabilizzazione dei corpi intermedi” anche per valorizzare strumenti, già disponibili, per la formazione e l’orientamento alle imprese.

**La proposta di Federterziario, già inviata al Governo con nota 668/, intende valorizzare e potenziare lo strumento dei fondi interprofessionali che oggi rappresentano le uniche strutture formative che vedono le imprese direttamente coinvolte.**

I 19 fondi Interprofessionali oggi operativi e previsti per legge già rispondono alle logiche gestionali vicine alle regole dei fondi di coesione ed operano con strutture organizzative, procedure e processi codificati in maniera omogenea, rispetto all’obiettivo di assicurare la formazione continua del personale dipendente.

Ciò che Federterziario e Fonditalia propongono da tempo, in sintonia con altri importanti Fondi Interprofessionali, è allargare il raggio d’azione della formazione anche ai datori di lavoro per le imprese con meno di 15 dipendenti e ai soggetti non dipendenti ma che l’azienda intende assumere al termine dall’azione formativa.

Nel caso degli obiettivi del PNRR e di Repower Eu pensiamo proprio ad azioni formative mirate sui settori e sulle competenze strategiche ma con sistemi di valutazione dei risultati potenziati rispetto ad oggi.



## *Conclusioni*

I punti accennati costituiscono una prima proposta di riflessione in attesa di poter prendere visione di una bozza del Decreto che dovrà regolare l'utilizzo efficace ed efficiente del nuovo PNRR e della politica di coesione riformata, rispetto alla quale ci si riserva di poter fornire contributi eventualmente più strutturati e approfonditi su ambiti di specifico interesse di codesto spettabile Esecutivo.

In generale, preme ribadire che Federterziario, sposando con fiducia e fattiva collaborazione l'apertura al processo partenariale dimostrato finora dal Governo nel disegno degli obiettivi di crescita per il prossimo futuro, rinnova la propria disponibilità a contribuire, in veste di rinnovata partnership secondo gli approcci delineati nella presente nota, alla costruzione effettiva di un nuovo modello nazionale di implementazione delle riforme strutturali, che chiami a raccolta tutte le energie vitali del Paese.

Il Presidente

*Nicola Patrizi*

Il Segretario Generale

*Alessandro Franco*



# FederTerziario

[www.federterziario.it](http://www.federterziario.it)



[segreteria@federterziario.it](mailto:segreteria@federterziario.it)



06.45436424