

# Governance policentrica partecipata del PNRR e Patti Territoriali per il Lavoro<sup>1</sup>

di Federico Butera<sup>2</sup>

In corso di stampa su *Rivista elettronica di diritto, economia, management*

II BOZZA

## Indice

### Abstract

1. Le opportunità e i problemi davanti a Next Generation EU
2. La rigenerazione nei sistemi produttivi e amministrativi e la questione organizzativa italiana
3. Le riforme: scuola, sanità, giustizia, Pubblica Amministrazione
4. Il modello di gestione del PNRR e il suo modello policentrico di gestione: piani centrali e periferici. L' "ultimo miglio". La proposta dei Patti territoriali per il lavoro

Conclusioni

### Abstract

Il modello del PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza varato dal Premier Draghi prevede due livelli. Il primo, centrale, supervisiona l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea; il secondo livello è invece quello delle amministrazioni responsabili dei singoli investimenti. Regioni, Città metropolitane ed enti locali che dovranno erogare i fondi e inviare i rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. I 209+90 miliardi previsti sono destinati in gran parte ad acquisti di beni e servizi: questo vuol dire appalti, processi attuativi, monitoraggio, rendicontazione, controlli e soprattutto cantieri di esecuzione. Per gestire un tale volume di investimenti occorre suscitare coesione e spinta all'innovazione sia a livello centrale sia territoriale: ce lo chiede l'Unione Europea nella nota di accettazione del piano del 22 giugno. Su questa linea si muove il DL 70/2021 intitolato 'Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e Semplificazioni'. Occorrerà tutti insieme affrontare l'"ultimo miglio" dei progetti: tempi, misura e controllo degli obiettivi, adeguamento delle risorse materiali organizzative culturali delle Pubbliche amministrazioni e dei privati, sviluppo della formazione e altro.

In questo percorso di attuazione che durerà anni, andranno affrontati tre formidabili problemi, che richiederanno l'attivazione di formidabili energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale, potenziando ecosistemi e reti interorganizzative, affrontando la "questione organizzativa" dell'Italia delle organizzazioni ineguali e a più velocità, che ci costa il deficit di produttività e di efficienza amministrativa nelle classifiche europee. I tre problemi sono: a) la **rigenerazione del sistema produttivo** adottando nuovi modelli di organizzazione, di tecnologia, di

---

<sup>1</sup> I concetti e le proposte contenuti in quest'articolo sono stati in forme diverse presentati in precedenti lavori fra cui:

- Federico Butera, Patrizio Bianchi, Giorgio De Michelis, Paolo Perulli L'"ultimo miglio" per l'attuazione del Next Generation Plan: i patti per il lavoro come approccio e come metodo per innovare la scuola, la Pubblica Amministrazione, il sistema produttivo, in *Astrid Rassegna* n 330, 2020 e in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2-3
- Federico Butera, Patrizio Bianchi, Giorgio De Michelis e Paolo Perulli I Patti per il lavoro: un modello per ripartire, in *Il Mulino* Agosto 20 020
- F. Butera I patti per il lavoro sul territorio come metodo per l'"ultimo miglio" del PNRR: una proposta per l'Italia, in *italianieuropei*, a 143.
- I Patti territoriali per rendere esecutivo il Pnrr, in G. Rebora ( a cura di) *Le sfide organizzative del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ESTE, aprile 2021
- La gestione partecipata nell'esecuzione del PNRR: la proposta dei Patti Territoriali, in *eticaeconomia*, agosto 2021

<sup>2</sup> Federico Butera è Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione, già Ordinario alle Università di Milano Bicocca e Roma Sapienza. Fondatore e Presidente dal 1974 dell'Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi oggi Fondazione Irso. Direttore di Studi Organizzativi. Ha scritto 37 libri e oltre 250 articoli

lavoro: le modalità e le soluzioni della riprogettazione e rigenerazione delle organizzazioni pubbliche e private italiane saranno il fattore decisivo di questa grande trasformazione; b) **riforme e riorganizzazione dell'apparato pubblico**: le riforme della scuola, della sanità, della giustizia e in generale delle Pubbliche Amministrazioni sono prioritarie non solo perché ce le chiede l'Unione Europea ma soprattutto perché con il presente sistema della formazione e istruzione, con una organizzazione sanitaria fragile di fronte alla pandemia, con l'attuale lentezza dei processi giudiziari civili e penali, con l'attuale pubblica amministrazione non sarà possibile attuare gli investimenti deliberati nei tempi e con la qualità richiesti; c) **l'utilizzazione e rendicontazione delle ingenti risorse del PNRR**: occorrerà non solo l'adozione di inediti metodi e sistemi di rendicontazione e controllo ma anche e soprattutto la citata attivazione di energie tecniche, sociali, culturali

- a) Per la rigenerazione dei **sistemi organizzativi privati** vanno potenziati e innovati i programmi esistenti per studiare, raccontare, tipizzare le nuove forme organizzative virtuose e i percorsi per generarle; i servizi per aiutare le PMI a rigenerarsi sviluppando insieme tecnologia, organizzazione, lavoro; i programmi per supportare i necessari profondi cambiamenti della scuola, della sanità, delle Pubbliche amministrazioni, della giustizia; le iniziative per promuovere la convergenza delle scuole di organizzazione italiane verso una rete multi istituzionale; le iniziative volte affinché la politica, i rappresentanti dell'economia, il mondo universitario assumano la questione organizzativa non come l'"intendenza che seguirà" ma come oggetto di politiche innovative con investimenti e programmi specifici, come ad esempio fecero Roosevelt con il *New Deal*; De Gasperi, Mattei, Olivetti, Saraceno nel secondo dopoguerra italiano; Schmidt con la *Mittbestimmung*; Clinton e Gore con il *reinventing government*.
- b) Il **cambiamento dell'apparato pubblico** è il secondo problema chiave.
- c) La **scuola** è una priorità strategica che richiede investimenti e organizzazione. Occorre rilanciare il percorso di autonomia della scuola e attivare patti educativi di comunità che possano riunire attorno alla scuola tutte le forze vive delle comunità e soprattutto metter mano all'organizzazione del ministero
  - Il cambiamento della **giustizia** non può aspettare riforme legislative complesse, controverse e lunghe ma attivare una digitalizzazione gestita, una articolazione dei Poli Giudiziari territoriali e valorizzare le esperienze dei progetti di modernizzazione partecipata dal personale del decennio scorso, come quelli collegati al programma "Diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari italiani".
  - La riorganizzazione della **sanità** che ha mostrato la sua fragilità durante la pandemia è indispensabile non solo per fronteggiare una situazione non ancora conclusa ma per affrontare le inadeguatezze e disuguaglianze del sistema nazionale
  - Il cambiamento delle **pubbliche amministrazioni** non può essere ottenuto solo per via normativa o tecnologica ma occorre suscitare programmi di gestione strutturale del cambiamento guidati missioni e partecipati dal personale delle singole Amministrazioni: una nuova opportunità può essere rappresentata dal DL n.80 2021 che prevede che entro il 31 dicembre le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti debbano deliberare e presentare al DFP un piano integrato di attività e di organizzazione.

c. Il terzo ma formidabile problema a scadenza immediata di cui tutti oggi giustamente si preoccupano, è **l'utilizzazione e rendicontazione delle ingenti risorse del PNRR**. Boeri e Perotti, segnalando la bassa capacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni (in media meno del 50% dei fondi stanziati), avevano rilevato che con il PNRR le cose possono ancora peggiorare perché questo ha dimensioni economiche senza precedenti e include in gran parte acquisti di beni e servizi, con le complicazioni delle gare d'appalto, dei ricorsi e altro.

La Commissione Europea, nella Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano del 22 giugno ha formulato una chiara raccomandazione al Governo italiano: *"Per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano"*.

Su questa linea il DL 70/2021 77/2021 intitolato 'Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e Semplificazioni', che all'art 6 recita *"Nell'ambito di un protocollo d'intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali, sulle filiere produttive e industriali nonché sull'impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti"*.

La rigorosa **gestione economico-finanziaria policentrica del PNRR** nel modello di presentato dal Premier e dal suo governo e il **protocollo di intesa fra governo e parti social** sono una soluzione innovativa ma non sufficiente: esse andrebbero integrate e vitalizzate da **Patti Territoriali per il**

**Lavoro**, ossia l'assunzione di proposte e impegni e di soggetti pubblici e privati che operano nell'interesse proprio e del bene comune con un focus sulla creazione di lavoro e competenze di qualità.

Ci sono esperienze italiane importanti e fra queste il Patto per il Lavoro dell'Emilia Romagna che ha consentito di dimezzare la disoccupazione, aumentare costantemente il valore aggiunto, promuovere innovazione tecnologica. Il metodo in otto punti che abbiamo estratto da quella esperienza ( Butera, Bianchi, De Michelis, Perulli, Seghezzi, Scarano *Coesione e innovazione*, Il Mulino 2020) è generalizzabile a tutte le regioni, città metropolitane, territori e consiste in a) stipula di un patto fra le istituzioni e imprese; b) condivisione di strategie di valorizzazione del sistema produttivo; c) obiettivi condivisi e misurabili di creazione di valore aggiunto di lavoro di qualità; d) finalizzazione degli investimenti pubblici e privati resi disponibili e attivabili dal PNR a tali obiettivi; e) *all-government-approach*, che integra interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, superando le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa; f) una performing community per realizzare il patto; g) attivazione di un programma di change management della stessa amministrazione regionale e locale.

## 1. Le opportunità e i problemi davanti a Next Generation EU

Next Generation Eu ha lo scopo di promuovere investimenti e riforme che dovrebbero innovare profondamente i sistemi produttivi e sociali: ciò dovrebbero portare ad un aumento del PIL, a riforme attese da decenni e a un riposizionamento dell'Italia nelle catene del valore globali.

Il Premier Mario Draghi, all'insediamento aveva annunciato di voler lavorare con il Ministro dell'Economia Daniele Franco e pochi fidati consiglieri per arrivare a presentare ad aprile un PNRR ben fatto, da presentare alla sua estesa maggioranza in Parlamento e poi all'Unione Europea. Il Premier lo ha fatto e il 9 aprile annunciando il modello di un piano "in forte discontinuità in molte aree rispetto al piano precedente e in continuità in altre aree dove non aveva nessun motivi di essere in discontinuità".

Enrico Marro sul Corriere della Sera <sup>3</sup> aveva scritto che il modello prevede due livelli. Il primo, centrale, supervisiona l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea man mano che gli investimenti vengono realizzati. Sempre a livello di governo ci saranno una struttura di valutazione e una di controllo dell'attuazione del Piano: Palazzo Chigi si riserva la supervisione politica del PNRR attraverso un comitato cui partecipano i ministri interessati e attraverso il Dipartimento della programmazione economica. Il secondo livello è invece quello delle amministrazioni responsabili dei singoli investimenti. Regioni, Città metropolitane ed enti locali dovranno inviare i rendiconti alla struttura di coordinamento centrale.

Marco Leonardi, capo del Dipartimento per la programmazione economica di Palazzo Chigi, ha dichiarato <sup>4</sup> «Adesso tutti i ministeri devono prepararsi per gestire i vari passaggi della fase esecutiva del piano, in modo che i tempi vengano rispettati. L'Italia è stata sempre debole proprio nell'implementazione. Le amministrazioni centrali, ma anche quelle locali, su questo devono riuscire a cambiare passo, il governo farà di tutto in questi mesi per facilitare questo processo chiedendo proprio alle amministrazioni quello di cui hanno bisogno, dal punto di vista normativo e amministrativo».

Il PNRR era stato infine il 22 giugno approvato dagli organi comunitari e poi con i complimenti di Ursula von der Leyden

---

<sup>3</sup> E. Marro Il capo del governo. Forte discontinuità sul piano. *Corriere della Sera*, 9 aprile 2021

<sup>4</sup> Luca Cifoni "Recovery, Marco Leonardi.: Ministeri, Regioni e Comuni insieme per cambiare passo. La sfida è saper spendere» *Il Messaggero* 12 Giugno 2021

La Commissione Europea, nella proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano ha formulato una chiara raccomandazione al Governo italiano: “Per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l’intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano”.

Su questa linea il DL 70/2021 77/2021 intitolato ‘Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e Semplificazioni’, che all’art 6 recita “Nell’ambito di un protocollo d’intesa nazionale tra il Governo e le parti sociali più rappresentative, ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di settore e territoriali finalizzati e continui sui progetti di investimento e sulle ricadute economiche e sociali, sulle filiere produttive e industriali nonché sull’impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali e sulle riforme settoriali e assicura un confronto preventivo sulle ricadute dirette o indirette sul lavoro dei suddetti progetti”.

La consultazione strutturata fra Amministrazioni centrali e territoriali e parti sociali propone una modalità di concertazione non inedita che non può che essere vista con favore. La magnitudo della sfida per uscire dalla crisi e per costruire una Italia migliore, richiederà però un ulteriore strumento: quello di patti strategici e operativi liberamente stipulati fra soggetti pubblici, soggetti privati, parti sociali che facciano condividere strategie diverse e creino convergenza sulla esecuzione del PNRR. Inizia ora la fase della attuazione dei piani.

Come diceva Churchill “ Fare strategie è facile, il difficile è la realizzazione”. ". Per l’Italia, per le Regioni, per le Città, per il sistema economico e sociale, per i cittadini, la battaglia vera comincia ora.

In questo percorso di attuazione che durerà anni, andranno affrontati tre formidabili problemi: a) il cambiamento dei sistemi produttivi; b) le riforme della scuola, della sanità, della giustizia e in generale delle Pubbliche Amministrazioni; c) i processi di utilizzazione e rendicontazione delle ingenti risorse del PNRR

a. Il primo più complesso problema è che le risorse finanziarie offerte dal Next Generation EU intendono suscitare un profondo **cambiamento nei sistemi produttivi**, esito non solo di uso appropriato dei finanziamenti ma anche della promozione degli investimenti privati e del potenziamento delle capacità di innovazione di tutti gli stakeholder dell’Italia delle organizzazioni”. Tecnologia, organizzazione, lavoro nelle imprese e nel terzo settore, nelle professioni dovranno essere profondamente riprogettate e sviluppate in modo integrato adottando nuovi modelli, nuove practice, nuove forme di leadership.

*Le modalità e le soluzioni della riprogettazione e rigenerazione delle organizzazioni pubbliche e private italiane saranno il fattore decisivo di questa grande trasformazione.*

b. Il secondo grande problema sarà costituito dalle **riforme e della riorganizzazione dell’apparato pubblico**: la scuola, la sanità, la giustizia, la pubblica amministrazione, quattro principali debolezze storiche del nostro paese, come scrive Sabino Cassese. Non solo perché l’Unione Europea le chiede come riforme prioritarie che devono accompagnare gli investimenti ma soprattutto perché con il presente sistema della formazione e istruzione, con la fragilità del sistema sanitario di fronte ad una pandemia non ancora domata, con l’attuale lentezza dei processi giudiziari civili e penali, con l’attuale pubblica amministrazione centrata sugli adempimenti e vincolata da lacci e laccioli normativi non sarà possibile attuare gli investimenti deliberati nei tempi e con la qualità richiesti.

Ogni investimento richiederà risorse umane qualificate e persone integrali. La scuola e la formazione sono determinanti: il loro contributo sarà possibile solo con un processo di cambiamento dei sistemi di istruzione e formazione secondaria e terziaria, in parallelo a un cambiamento profondo dei sistemi educativi primaria.

La sanità di fronte alla pandemia ha mostrato grandi fragilità di assetto e di funzionamento organizzativo, compensate in parte dall' eccellenza del sistema professionale sanitario.

Il PNRR tende ad attirare investimenti: ma gli investitori non possono non esitare di fronte ad una giustizia civile fra le più lente d'Europa: la riforma organizzativa della giustizia civile (oltre quello più difficile della giustizia penale) non è più procrastinabile. Occorrerà un percorso di cambiamento degli uffici giudiziari, percorso avviato e poi abbandonata dal progetto best practice.

Amministrazioni Centrali, scarsamente orientate ai servizi, afflitte da un eccesso di norme e regolamenti, vanno rese più efficaci e efficienti. Amministrazioni territoriali, anch'esse oppresse da un labirinto normativo e dalla minaccia dei controlli amministrativi e penali, non possono aspettare salvifiche riforme legislative ma devono cambiare se stesse <sup>5</sup>. E' quindi indispensabile un percorso di rafforzamento delle pubbliche Amministrazioni: l'emergenza suggerisce e consente una modalità di *change management mission driven*.

Il terzo ma formidabile problema a scadenza immediata di cui tutti oggi giustamente si preoccupano, è l'utilizzazione e rendicontazione delle ingenti risorse del PNRR. Boeri e Perotti, segnalando la bassa capacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni (in media meno del 50% dei fondi stanziati), avevano rilevato che con il PNRR le cose possono ancora peggiorare perché questo ha dimensioni economiche senza precedenti e include in gran parte acquisti di beni e servizi, con le complicazioni delle gare d'appalto, dei ricorsi e altro.

I 209+90 miliardi previsti sono destinati in gran parte ad acquisti di beni e servizi: questo vuol dire appalti, processi attuativi, monitoraggio, rendicontazione, controlli e soprattutto cantieri di esecuzione. Occorrerà non solo l'adozione di metodi e sistemi di rendicontazione e controllo inediti ma anche e soprattutto l'attivazione di energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale. Limitarsi solo a gestire le pur indispensabili compliance burocratiche e i controlli equivale a decretarne in anticipo l'insuccesso.

**Programmi di rigenerazione del sistema produttivo; riforme e riorganizzazione dell'apparato pubblico; metodi di utilizzazione, gestione e rendicontazione delle risorse comunitarie** richiederanno l'attivazione di formidabili energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale, che l'Italia possieda ma che vanno incoraggiate con forme che coniughino autonomia e organizzazione. Potenziando ecosistemi e reti interorganizzative.

La rigorosa gestione economico-finanziaria policentrica del PNRR nel modello di presentato dal Premier e dal suo governo può essere rafforzata da **Patti Territoriali per il Lavoro**, ossia l'assunzione condivisa di proposte e impegni, di programmi di lavoro, mi metodi di soggetti pubblici e privati che operano nell'interesse proprio e del bene comune. Bisogna che si mobilitino le forze pubbliche e private e le parti sociali delle macro Regioni come il "Pentagono dello sviluppo italiano" (Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); delle singole Regioni, come l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Puglia, la Sardegna e altre; delle Città

---

<sup>5</sup> A. Ruffolo *L'angelo sterminatore*, Laterza, 2021

metropolitane come Milano, Bologna, Firenze, Venezia, Pesaro e altre; le aree omogenee come il Canavese, l'Agordino ecc.

In una parola, occorrerà tutti insieme affrontare l'"ultimo miglio" del PNRR. L'"ultimo miglio" non consiste quindi solo in processi decentrati di attuazione e di monitoraggio ma soprattutto nell'attivazione fin dalla fase iniziale di capacità propositive e i patti fra soggetti pubblici (amministrazioni, centri di ricerca, università, scuole) e soggetti privati (grandi, medie, piccole imprese, organizzazioni del terzo settore, professioni, associazioni) attori sul territorio, in rapporto continuo con il livello nazionale e europeo, potenziando la pubblica amministrazione con percorsi di "gestione del cambiamento mission driven". L'execution è tutto: tempi, misura e controllo degli obiettivi, adeguamento delle risorse materiali organizzative culturali delle Pubbliche amministrazioni e dei privati, sviluppo della formazione e altro.

La Fondazione Irso ha condotto e pubblicato una ricerca sul Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna<sup>6</sup> che ha seguito un percorso di coesione e innovazione aumentando il valore aggiunto della produzione, l'occupazione, dimezzando la disoccupazione e generando investimenti in tecnologie avanzate.

Il Patto fu sottoscritto da 50 soggetti pubblici e privati: governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole, in sintonia con governo nazionale e Europa. Non un contratto o un tavolo di concertazione, non un negoziato sulla distribuzione delle risorse pubbliche ma un Patto impegnativo per far convergere strategie e iniziative dei sottoscrittori.

Nella ricerca, abbiamo individuato in questo esempio una forma di governance partecipata proposta da studiosi del nord Europa negli anni 90 e un metodo generalizzabile che integra strategia e esecuzione; che fa convergere politiche e organizzazione; che attiva coesione e partecipazione; che fa accadere davvero le cose.

Nella nostra ricerca abbiamo rilevato un metodo basato su sette approcci e strumentazioni convergenti per attivare e gestire con successo i Patti per il lavoro, adattabile alle peculiarità economiche, politiche delle diverse Regioni, aree territoriali, città e forse anche piattaforme produttive. Di questo parleremo nel paragrafo 4 di questo articolo

## 2. La rigenerazione dei sistemi produttivi e la questione organizzativa italiana

### *Punti di debolezza e punti di forza dell'Italia per uscire dalla pandemia*

L'emergenza Covid-19 è caduta su un sistema produttivo italiano debole dove i livelli di produttività sono fra i più bassi d'Europa, dove è basso pure il posizionamento internazionale delle imprese tranne che per le aree delle 4A (Alimentare, Arredamento, Abbigliamento, Automazione), e sono fra i più bassi l'attrazione di investimenti stranieri, i salari, i titolari di istruzione terziaria universitaria e non, le competenze digitali. Più elevati rispetto al resto dell'Europa sono solo il tasso di diseguaglianza, di disoccupazione e di sottoccupazione.

Lo tsunami Covid-19 ha mostrato, al duro prezzo di vite umane e di penose malattie, la inadeguata configurazione organizzativa e l'altrettanto inadeguato finanziamento della sanità pubblica italiana, la fragilità della scuola, la lentezza della giustizia, lo scarso finanziamento e la dispersione delle strutture di ricerca e universitarie, la fragilità delle

---

<sup>6</sup> P.Bianchi, F. Butera, G.De Michelis, P. Perulli, F.Seghezzi, G. Scarano *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia Romagna* Il Mulino, 2020

Piccole e Medie Imprese, la insostenibile burocrazia pubblica avviluppata entro i lacci e laccioli del sistema normativo, la timida attenzione delle grandi imprese al bene comune, i problemi di coordinamento istituzionale fra Stato, Regioni, Comuni: si è manifestata drammaticamente quella “questione organizzativa” italiana che richiederebbe quelle azioni potenti di rigenerazione delle organizzazioni pubbliche private, invocate nel mio libro *Organizzazione e Società*<sup>7</sup>.

L'emergenza Covid-19 ha però anche mostrato alcuni punti di forza da cui partire per avviare processi a “doppia elica”, interventi di ristoro e investimenti per un futuro diverso.

Innanzitutto, i **sistemi professionali** del mondo sanitario, dell'ordine pubblico, dell'istruzione, della logistica, dei servizi pubblici, della grande distribuzione, in cui le persone non solo hanno mostrato commoventi atti di eroismo ma anche una straordinaria consistenza deontologica e tecnico-scientifica, malgrado le rigidità delle burocrazie in cui i professionisti, sia quelli titolati sia quelli umili, hanno lavorato. In secondo luogo, la vitalità delle organizzazioni del **terzo settore** che si sono prese in carico molte emergenze e le crescenti esigenze di welfare. In terzo luogo, le eccellenze delle **migliori grandi e medie imprese** che, operando nelle fasi alte delle catene del valore, hanno mostrato di poter affrontare lo tsunami con grande resilienza iniziando a pensare subito a nuovi prodotti e servizi e a ricollocarsi su nuovi mercati. Alcune **Amministrazioni Pubbliche** centrali come il MEF e l'Inail; regionali, come l'Emilia-Romagna, il Lazio, il Veneto; comunali, hanno mostrato una grande capacità di riorganizzarsi. I **sindacati** hanno difeso insieme le aziende e la salute dei lavoratori. E non da ultimo, punti di forza sono alcune **organizzazioni pubbliche di difesa sociale** hanno mostrato nell'emergenza una “prontezza intrinseca” per far fronte all'inaspettato, come la Protezione Civile, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato. Ma soprattutto, il comportamento dei cittadini italiani di fronte all'emergenza ha mostrato nella stragrande maggioranza straordinarie doti di coraggio, resilienza, disciplina, come ai tempi del secondo conflitto mondiale: gli italiani in generale si sono mostrati migliori delle loro istituzioni e organizzazioni.

Punti di forza sono stati infine alcuni effetti collaterali positivi dell'emergenza. L'utilizzazione del telelavoro molti casi elevato a smart working, tenuto ibernato per decenni, ha mostrato su larga scala che un cambiamento nel modo di lavorare, di organizzare, di configurare i ruoli lavorativi è possibile e altamente positivo. L'utilizzazione delle tecnologie digitali per chi ha lavorato e fatto scuola da casa ha fatto registrato un balzo inatteso e promettente della digitalizzazione.

### ***La questione organizzativa***

Ancor prima della pandemia siamo stati quotidianamente bersagliati da notizie sulle emergenze nazionali: economia stagnante, crescente divario fra Nord e Sud, crisi e fallimenti delle imprese, abnorme disoccupazione giovanile, crescita delle disuguaglianze e della povertà, immigrazione ed emigrazione fuori controllo, corruzione, lentezza della giustizia, costi e qualità della sanità, degrado e minacce ai beni ambientali e culturali, scuole e università agli ultimi posti in Europa, criminalità organizzata e molte altre. Quasi tutte queste emergenze in realtà hanno la loro causa originaria nelle **inadeguatezze delle organizzazioni** che avrebbero la responsabilità di prevenirle e gestirle e nella loro scarsa capacità di cambiamento e innovazione. L'Italia, come tutte le società sviluppata, è una **“società di organizzazioni”**, non tra le migliori in Europa.

---

<sup>7</sup> F Butera. *Organizzazione e Società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*. Marsilio, 2020.

Durante la crisi del 2008 si era generata una “moria di organizzazioni malate”: decine di migliaia di imprese piccole erano fallite e molte si erano ridotte e avevano licenziato. Hanno resistito e si erano sviluppate alcune imprese medie di successo ma i loro esempi non si sono diffusi come sarebbe stato necessario. Le grandi imprese sanno come organizzarsi, ma spesso usano i vecchi paradigmi fordisti oppure hanno modelli e metodi non imitabili dalle organizzazioni di minori dimensioni. La maggior parte delle piccole e medie imprese italiane, del terzo settore, delle Pubbliche Amministrazioni hanno un forte deficit organizzativo. Pubbliche Amministrazioni che costano troppo e forniscono servizi scadenti o inutili hanno raramente iniziato a riorganizzarsi. Settori e piattaforme produttive in declino cedono marcatamente il passo di fronte alla competizione internazionale. Mentre, al contrario, prosperano le organizzazioni criminali, i club parassitari, i clan che gestiscono senza controllo gran parte dell'economia e della società italiane.

La quarta rivoluzione industriale che è già cominciata ha complicato ulteriormente il quadro: le nuove tecnologie potrebbero, se non gestite, eliminare posti di lavoro e polarizzare fra organizzazioni capaci e organizzazioni che verranno marginalizzate. Gli investimenti per la digital transformation previsti dal PNRR accelereranno tutto ciò e aumenteranno i rischi della disoccupazione tecnologica.

Dai governi precedenti sono state varate misure di sistema su cui sono tuttora vivi il dibattito e la polemica (infrastrutture, pensioni, fisco, liberalizzazioni, politiche attive del lavoro, reddito di cittadinanza, welfare ecc.) ma sono invece deboli e confuse le proposte sulle materie che riguardano le cause profonde della crisi italiana e l'attivazione di forze endogene per uscirne: ossia la nascita e il rafforzamento di imprese (grandi, medie, piccole) capaci di competere; il rilancio delle città e il rammendo delle periferie; la pianificazione dei territori; lo sviluppo delle imprese in rete; la riorganizzazione dei servizi pubblici; la riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali; il potenziamento delle organizzazioni di difesa contro i rischi ambientali; il rafforzamento delle organizzazioni impegnate nel contrasto della criminalità diffusa e organizzata; il cambiamento dell'organizzazione del lavoro intellettuale e manuale e dei contenuti dei lavori e delle nuove professioni; il reskilling e l'abilitazione delle persone giovani e anziane a un mondo del lavoro in radicale cambiamento; la riorganizzazione del sistema educativo. Sono questi davvero i temi chiave della crescita, della difesa dei diritti, del superamento delle disuguaglianze e della povertà. Le imprese, le pubbliche amministrazioni, le organizzazioni del terzo settore, le reti, le piattaforme, gli ecosistemi prossimi futuri dovranno essere progettate con nuovi paradigmi insieme alle tecnologie digitali e al lavoro di nuova concezione.

Le buone politiche pubbliche che offrono risorse economiche e regolazioni normative sono necessarie, ma non sufficienti. Esse sono come il calore della chiocciola o dell'incubatore che fa schiudere le uova: ma è solo la biologia dell'uovo sano e fecondato ciò che genera il pulcino. Come favorire lo sviluppo della “biologia” (fuori di metafora la struttura, il funzionamento, le competenze, la cultura) delle organizzazioni? L'organizzazione è al tempo stesso simile all'organismo umano e ad una costruzione: un sistema enormemente complesso di cui occorre conoscere i componenti, le interazioni, i percorsi evolutivi, le problematiche patologiche e costitutive e su cui soprattutto occorre intervenire con la terapia o con la progettazione

Non si pensi che bisogna partire da zero. Come anticipato ci sono casi esemplari e best practices da cui partire. L'Italia può contare su esperienze straordinarie in corso, su uno scoglio di competenze professionali di prima grandezza, su un processo di innovazione organizzativa già lentamente iniziato da oltre trent'anni e che si è accelerato nel decennio trascorso. Ma che non si è diffuso e non è diventato maggioritario.

### I. **Rigenerazione e innovazione dell'organizzazione delle piccole e medie imprese**

Molte imprese eccellenti sono nate piccole e sono cresciute internazionalizzandosi. Dai casi noti di imprese del passato divenute grandissime come Ferrero e Luxottica, negli ultimi vent'anni abbiamo avuto il "miracolo" di Technogym, Geox, Alessi, Mapei, Brembo, IMA, Datalogic, Bonfiglioli e molte altre anche in settori ad alta tecnologia come le macchine tessili, le biotecnologie, l'aerospazio, i big data ecc. Le imprese medie eccellenti entro 500 milioni di fatturato da tempo sono tenute sotto stretto monitoraggio da Mediobanca e Unioncamere, sono i campioni d'Italia<sup>8</sup>.

Da queste grandissime, grandi, medie imprese di successo emerge un paradigma nuovo che Giorgio De Michelis ed io abbiamo chiamato *The Italian Way of Doing Industry*<sup>9</sup>. Esse hanno alcuni caratteri comuni: fanno un'innovazione a 360 gradi, cambiano in sintonia con i loro clienti, trasformano i mercati in cui operano, producono a prezzi più alti facendo cose sempre nuove e realizzate ad arte, sono radicate nel territorio, sono anche nodi di reti molto ampie, hanno come mercato il mondo. Ma sono ancora relativamente poche, spesso non hanno coscienza di sé. Le ragioni del loro successo non sono largamente note e quindi il loro esempio non si diffonde.

II. Il **terzo settore** in Italia vede un complesso estesissimo di cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative, onlus, ecc.: alcune delle quali efficaci ed efficienti; altre, invece, rappresentano incrostazioni costose del passato in cui si annidano perniciose lobby e clan. Queste vivono entro un'economia del welfare che si sta radicalmente modificando e richiedono riorganizzazioni profonde.

III. Alcune **Pubbliche Amministrazioni** italiane non hanno nulla da invidiare alle migliori imprese: frugali, efficienti, orientate a fornire direttamente servizi eccellenti al cittadino, generatrici di "beni comuni per la competitività" del territorio. Le chiamiamo "**Pubbliche Amministrazioni capaci di servizio e di innovazione**". Ma la stragrande maggioranza delle Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche per lo più costa troppo e spesso non fornisce servizi adeguati, oppure offre servizi buoni che non ci possiamo più permettere.

### *Che fare*

Non è necessario pensare ad un difficile nuovo grande programma affidato a un improbabile "principe" che ne faccia il proprio programma governo. Basterebbe portare a unità le molte iniziative disperse attualmente già attivate dal governo nazionale, dai governi regionali, dalle associazioni imprenditoriali, dalle università e dai centri di ricerca, dalle società di informatica e di consulenza. Basterebbe far emergere l'incalcolabile patrimonio di esperienze, best case, progetti in corso nei sistemi di organizzazioni private e pubbliche

Quattro cose principali possono essere fatte

- Occorrerebbe **studiare, raccontare, tipizzare queste nuove forme organizzative virtuose e i percorsi per generarle** realizzate nei tanti casi esemplari italiani e internazionali e farli diventare cultura e metodi generalizzabili: questo era avvenuto nel secolo passato con l'amministrazione di Maria Teresa D'Austria, con la fabbrica Ford, con il gruppo di via Panisperna, con la fabbrica Toyota, con il sistema del cinema di Hollywood, con gli Exceptional Teams (X Teams) della Nasa: modelli che si erano diffusi marcando un'epoca. E ora si può fare lo stesso con il WCM di FCA; con le fabbriche gioiello di Ferrari, Ducati, Dallara; con l'impresa rete governata di IMA e di Bonfiglioli; con l'Impresa integrale di Zamboni; con la azienda generativa di Loccioni;

---

<sup>8</sup> Gea, Arca, HBR *Campioni d'Italia*, Strategics Edizioni, 2020

<sup>9</sup> F. Butera e G. De Michelis (a cura di), *L'Italia che compete. L'Italian Way of Doing Industry*, Franco Angeli, Milano, 2011

con il *cambiamento mission driven* della Regione Emilia Romagna; con l'organizzazione scientifica planetaria a cui ha contribuito l'Italia che ha trovato i vaccini anti Covid in un anno e tante altre; oltre che con il modello storico e mai dimenticato della Olivetti degli anni 60 e 70.

- Occorrerebbe **aiutare le PMI a rigenerarsi sviluppando a insieme tecnologia, organizzazione, lavoro**. Per l'Istat, come ricorda Dario Di Vico <sup>10</sup>, sono solo il 25,64% le imprese “proattive in espansione o avanzate” che sanno cosa fare e prosperano malgrado la crisi: le altre 74,36% (denominate statiche in crisi, statiche resilienti, proattive in sofferenza) avrebbero bisogno di cambiare strategia, mercato, organizzazione, sistema tecnologico, competenze: è difficile che ce la facciano senza aiuti qualificati. I supporti finanziari sono spesso necessari ma non sufficienti. Occorre promuovere un piano perché le Università, società informatiche e di consulenza, di formazione, ossia le KIBS (Knowledge Intensive Business Support) offrano supporti professionali di qualità alta e costi sostenibili. Le risorse per la digitalizzazione possono essere utilizzate. I *competence center* dedicati a facilitare le imprese ad adottare tecnologie digitali non sono una soluzione sufficiente perché essi mancano per lo più di competenze di organizzazione di lavoro oltre che di metodologie per sostenere il change management. Occorre promuovere un Fraunhofer italiano per il trasferimento tecnologico e organizzativo <sup>11</sup>. La formazione per cui esistono ingenti risorse anche nel PNRR va orientate a creare insieme new jobs e new skills, <sup>12</sup>
- Occorrerebbe supportare il **cambiamento delle Pubbliche amministrazioni**. Ne parleremo nel paragrafo 4..
- La pandemia ci lascia in eredità, insieme a lutti e, malattie e danni economici, anche una opportunità: lo *smart working* se ben gestito spinge le organizzazioni private e pubbliche a ripensare non solo il lavoro ma anche l'organizzazione e il modello di attività.
- Occorrerebbe **promuovere la convergenza delle scuole di organizzazione italiane** in una **rete multi istituzionale** fatta di studiosi di varie discipline, manager, consulenti con un obiettivo chiave: studiare e formare leader per rigenerare le organizzazioni pubbliche e private che non funzionano. Una rete pubblico/privata con una alta missione di bene comune.
- Soprattutto occorrerebbe che **la politica, i rappresentanti dell'economia, il mondo universitario assumessero la questione organizzativa non come l'“intendenza che seguirà” ma come l'oggetto di politiche con investimenti e programmi specifici**. Organizzazione e lavoro non sono l'intendenza che seguirà la politica e l'economia, ma la fonte della ricchezza delle nazioni, come scriveva Adam Smith. Perché ciò avvenga sia le politiche che i progetti devono essere guidati da obiettivi e parametri di sviluppo sostenibile e di qualità della vita di lavoro.

Possono le politiche pubbliche occuparsi dell'innovazione delle piccole e medie imprese, della modernizzazione delle imprese sociali, della riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Municipalizzate? Come le politiche pubbliche possono non disperdersi nella miriade di situazioni diverse affidate alla responsabilità di persone e poteri diversi? Tutto questo è troppo complicato e troppo a lungo termine per le agende dei governi e della politica che hanno prospettive temporali a breve? Come conciliare i complessi e lunghi percorsi richiesti dalla rigenerazione e innovazione delle organizzazioni con politiche spesso brevitermiste?

---

<sup>10</sup> D. Di Vico In *Corriere Economia* 11 gennaio 2021

<sup>11</sup> M. Bentivogli, F. Butera, G. De Michelis, A. Fuggetta, E. Pisino, F. Ronchetti, Giorgio Ventre Un modello a rete per la ricerca e l'innovazione del Paese, *Harvard Business Review Italia*, Luglio 2021

Federico Butera, Sviluppare insieme competenze digitali e le professioni del futuro, in *Mondo Digitale e Università Democratica*, maggio e giugno 2022

Qui si sostiene che tali politiche siano possibili e necessarie. Le esperienze della Tennessee Valley Authority ai tempi di Roosevelt, dell' *Industrial Democracy* scandinava, della *Mittbestimmung* tedesca, della diffusione programmata della lean production in Giappone, del *Reinventing Government* di Clinton e Gore, ma anche dei programmi italiani di ricostruzione postbellici e del recente Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna sono alcuni casi in cui le politiche pubbliche sono intervenute sulla radice dei problemi dandosi come oggetto la rigenerazione e innovazione delle organizzazioni e dei lavori, con risultati istituzionali, economici, sociali straordinari.

Draghi, che sta gestendo il PNRR ai livelli europeo, nazionale, locale, assumerà come obiettivo politico anche la rigenerazione dell'Italia delle organizzazioni che sono alla radice della l'economia e della società italiana? E' una occasione storica per farlo e sarebbe in grado di farlo con l'autorevolezza, le collaborazioni e le risorse di cui dispone.

### 3. Le riforme e la riorganizzazione: scuola, sanità, giustizia, Pubblica Amministrazione

#### *La scuola*

L'Italia è il paese europeo con il più basso livello di istruzione e con il più alto tasso di dispersione scolastica in Europa, e quindi, è all'ultima posizione nella classifica della disponibilità di risorse umane per la rigenerazione organizzativa di cui sopra. La disoccupazione giovanile, i NEET, la dispersione scolastica sono le più alte d'Europa.

Il Next Generation Plan deve generare occupazione di qualità in tutto il territorio nazionale insieme con una grande innovazione digitale. Questo obiettivo però richiede risorse umane adeguate che oggi non sono disponibili. Oggi mancano drammaticamente i medici e gli infermieri, le aziende nei prossimi tre anni cercano da 250 a 500.000 lavoratori specializzati che non trovano (e questo numero, con lo sviluppo della 4° rivoluzione industriale crescerà). La Pubblica Amministrazione assumerà fino a 500.000 giovani con una formazione professionale ricca e non solo giuridica: ma senza cambiare i ruoli e le professioni a cui sono destinati frustrazione e inefficienze saranno assicurate. Almeno un milione di lavoratori dovranno convertirsi a nuovi ruoli e nuove professioni.

E' necessario subito un grande percorso nazionale per superare questa contraddizione senza la quale Next Generation Plan non conseguirà i risultati attesi. Un piano cioè che preveda la riconfigurazione della formazione digitale di base, della formazione professionale e tecnica, delle professioni della PA, delle professioni STEM e interdisciplinari, delle professioni manageriali e altro. Un piano che non si limiti alla pur necessaria formazione delle élite professionali ma che conduca una battaglia contro la povertà educativa, che coinvolga sia i ragazzi, oggi a rischio di dispersione, ma anche tutti quei lavoratori che richiedono una riqualificazione delle loro competenze

Occorre rimettere la scuola al centro, lo dicono sui grandi organi di stampa in questi giorni molte figure autorevoli come De Bortoli, Barca, Monti, Giavazzi, Illy, per non fare che alcuni nomi. Le proposte presentate da Patrizio Bianchi, prima come coordinatore del Comitato esperti che il Ministero dell'Istruzione ha attivato da 21 aprile al 13 luglio 2020 e ora come Ministro dell'Istruzione, sono basate su due linee di azione necessarie e praticabili subito:

- a) rilanciare il percorso di autonomia della scuola, avviato con legge 59/1997 e da allora più volte arenatosi;
- b) lanciare Patti educativi di comunità che possano riunire attorno alla scuola le forze vive delle comunità locali, riconoscendo in essa il perno della crescita e della

solidarietà del territorio, attraendo anche nei processi educativi non solo docenti di professione ma persone che hanno maturato conoscenze ed esperienze che possono essere trasferite alle nuove generazioni.

Sette sono le caratteristiche di questa scuola indicate dal Comitato di esperti coordinato da Patrizio Bianchi:

I. Una scuola aperta ed inclusiva che si faccia carico della fragilità delle persone e dei territori

II. Una scuola che prepari alle nuove competenze del XXI secolo, necessarie oggi per crescere come persone e come cittadini

III. Curricoli essenziali per ruoli, mestieri e professioni in grado di integrare cultura scientifica, cultura umanistica e tecnologie digitali

IV. Una scuola che valorizzi un'autonomia "responsabile e solidale" con "Patti educativi di comunità", già sperimentati con successo in molte realtà territoriali

V. Ambienti di apprendimento e didattici capaci di superare le "gabbie del Novecento" superando l'immagine di una aula come spazio chiuso ed obbligato

VI. Una scuola capace di integrare il diritto alla salute e quello all'educazione

VII. Personale docente sempre più formato e qualificato per affrontare le nuove sfide", superando paradigmi didattici e degli schemi organizzativi ereditati dal passato

Tutto questo non può essere ottenuto solo per via legislativa e con le pur necessarie maggiori risorse finanziarie ma solo attivando un percorso attivato da una forte volontà politica e sviluppato con progetti che attivino partecipazione, cooperazione e progettualità. Un esempio nel passato fu il progetto PICTO che riguardava il sistema dell'istruzione in rete, l'autonomia scolastica, la formazione degli insegnanti, i servizi alle scuole, le piattaforme di condivisione delle conoscenze. Fu un progetto voluto dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer e dai vertici del suo Ministero, che coinvolse diverse centinaia di persone nel sistema della PI e che si interruppe solo per la caduta del Ministro per opera del sindacato.<sup>13</sup>

### *La giustizia*

Il sistema di Giustizia Italiano, rispetto ad altri paesi europei, non è il più costoso: è solo fra i più lenti.

Il Sistema di Giustizia Italiano in termini di spesa per la giustizia costava nel 2019 circa 7,7 miliardi di euro (pari all'1,5% della spesa pubblica globale), un costo inferiore all'1,6% della Germania e all'1,9% del Regno Unito ma superiore all'1,1% della Francia e all'1% della Spagna). Il costo pro capite risulta pari a 73 euro per abitante in Italia, contro i 91,4 della Spagna, i 60,5 della Francia. (dati del 2019). Insomma non molto discosto dagli altri paesi europei.

Ma è il "livello di servizio" che è in generale critico, in particolare molto lento: nella giustizia civile ad esempio, il rapporto annuale tra i casi pendenti e i casi sopravvenuti è superiore al 100%, ossia ogni anno vi è cronicamente un arretrato pari all'insieme delle cause da trattare, ossia un backlog che non si svuota mai. In altri Paesi questo rapporto è fra il 10 e il 40%.

Il sistema economico italiano, a causa dell'inefficienza della giustizia, perde un valore stimato in circa l'1 o 1,5 % del Prodotto Interno Lordo: transazioni che rimangono bloccate, controversie che si protraggono creando incertezza del diritto, spese legali esorbitanti e molto altro. Lentezze e incertezze della giustizia civile incidono pesantemente sul basso livello di competitività dell'Italia e allontanano gli investitori

---

<sup>13</sup> F. Butera *Il libro verde della Pubblica Istruzione*. Prefazione di Luigi Berlinguer. Franco Angeli, 1999

stranieri: per evitarle molte aziende multinazionali e italiane stipulano contratti all'estero.

La Giustizia in sintesi è certamente una delle componenti della bassa competitività dell'Italia.

Il problema di migliorare l'efficacia e efficienza della Giustizia è stato più volte affrontato. Le colpe di volta in volta sono state attribuite alla scarsità di risorse e alle carenze di organico; alla farraginosità dell'assetto normativo; alla mancata o insufficiente depenalizzazione dei reati minori; alla mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie; al numero abnorme di avvocati iscritti agli ordini professionali; ai ritardi nel processo di informatizzazione; alle carenze di competenza manageriale dei capi degli uffici. Ciascuna di queste motivazioni appare probabilmente sensata, ma nessuna di esse spiega perché a parità di condizioni ci sono Uffici Giudiziari con risultati di efficacia e efficienza molto diversi: quello che fa la differenza sono i diversi funzionamenti organizzativi e i diversi modelli di leadership.

Varie le riforme legislative ed ingenti gli investimenti in informatica infine, ma scarsi i risultati. La riforma Cartabia in corso di approvazione alle Camere affronta gli spinosi problemi della prescrizione e di altri: ma l'intervento sul funzionamento e sull'efficienza dei singoli Uffici Giudiziari dipenderà dall'organizzazione dei singoli uffici. Nel 2009, sulla base dei positivi risultati raggiunti nello sviluppo organizzativo della Procura di Bolzano, il Ministro della Giustizia, il Ministro della Pubblica Amministrazione e le Regioni avevano concordato con l'Unione Europea un progetto interregionale denominato "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari in Italia" finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Al Progetto avevano aderito 23 Regioni, 190 Uffici Giudiziari e sono stati attivati 700 cantieri esecutivi.

Il progetto Best Practices Giustizia non ha riguardato il contenuto e le forme dell'attività giurisdizionale dei magistrati e non ha previsto la formulazione di proposte legislative. Esso costituì invece un esperimento di valorizzazione del "margine di manovra" di miglioramento organizzativo e gestionale alla portata dei poteri gestionali già esistenti del Gruppo Dirigente dei singoli Uffici Giudiziari. Esso si riprometteva fra l'altro di attivare la guida e l'attiva partecipazione dei Magistrati e del personale di cancelleria con il supporto abilitante di società di consulenza, come leva principale per migliorare il funzionamento organizzativo degli Uffici Giudiziari.

Una proposta da parte di un vasto numero di magistrati, avvocati, esperti coordinati da Claudio Castelli Presidente della Corte d'Appello di Brescia, è ora contenuta nel libro bianco *Giustizia 2030*<sup>14</sup>. In esso, oltre a molte proposte sulla digitalizzazione gestita e sulla articolazione dei Poli Giudiziari territoriali, si valorizzano le esperienze dei progetti di modernizzazione del decennio scorso (come quelli collegati al citato programma "Diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari italiani", ai diversi programmi gestionali promossi dal CSM e dal Ministero della Giustizia ai molti altri sviluppati dai singoli uffici nell'attuazione del processo civile telematico: essi mostrano chiaramente l'esistenza di uno spazio di autonomia gestionale e di innovazione che molti vertici dei singoli uffici giudiziari hanno saputo utilizzare in modo efficace.

### ***La Pubblica Amministrazione***

Le Pubbliche Amministrazioni italiane in questi anni hanno dovuto affrontare tre sfide principali. La prima è stata quella di tentare di liberarsi dalla "burocrazia" semplificando regole, regolamenti, procedure e processi inefficaci se non inutili: rendere le pubbliche amministrazioni più semplici, meno burocratiche e più a misura

---

<sup>14</sup> GIUSTIZIA 2030 Un libro bianco per la giustizia ed il suo futuro, Febbraio 2021 <https://www.giustizia2030.it/>

di cittadino. La seconda è stata quella di migliorare insieme servizi, organizzazione e tecnologia e mobilitare l'energia dei dipendenti, ottenendo così un passaggio da un paradigma di un'amministrazione che si limita a regolamentare e autorizzare a una amministrazione che promuove e garantisce, direttamente o indirettamente, servizi ottimali ai cittadini con costi contenuti. La terza è stata quella di costruire un'identità positiva, aumentare il prestigio e abolire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche centrali e locali.

La Pubbliche Amministrazione in Italia, molto più che altre in Europa, non hanno risposto in modo soddisfacente a queste tre sfide.

Le nostre Pubbliche Amministrazioni investite dal mutamento economico tecnologico e sociale sarebbero oggi, assai più di ieri, obbligate a ristrutturarsi e a cambiare, adottando nuovi paradigmi. Le aree di intervento principali, già tentate e raramente coronate da successo, sono l'innovazione dei servizi e dei processi; la digitalizzazione; l'efficienza e l'efficacia; lo sviluppo sostenibile entro un'economia circolare; lo sviluppo di nuovi lavori e di lavoratori formati; la promozione e la gestione moderna delle risorse umane. La pandemia rende ora improcrastinabile sviluppare una amministrazione che non sia non palla al piede ma bensì promotrice dello sviluppo

Ma come? E' necessario andare oltre l'illusione di modificare la burocrazia pubblica solo per via normativa ( l'ingorgo normativo non è ormai scioglibile) o attraverso la digitalizzazione ( l'informatica è importantissima ma i processi applicativi rallentano o impediscono le funzionalità previste). In aggiunta alle riforme legislative e alla digitalizzazione che si riusciranno realisticamente a fare, occorrono percorsi di cambiamento strutturale e processuale nelle singole amministrazioni o in gruppi omogenei di amministrazioni, ossia percorsi di progettazione, realizzazione, partecipazione che incidano sull'organizzazione e sui servizi. Occorre ora quella *governance partecipata* che opera in rete con i soggetti dell'economia e della società e che fu proposta fin dagli anni 90 in Nord Europa da autori come Rhodes, Kickert and Klijn e ripresa da Butera<sup>15</sup>.

Parliamo di un modello diverso dal new public management anglosassone, il nuovo management pubblico, che non ha portato ad una migliore efficienza delle amministrazioni ma bensì alla illusione di copiare le pratiche del management privato e spesso allo svuotamento dello Stato a vantaggio del mercato, mediante esternalizzazioni e privatizzazioni che hanno indebolito la pubblica amministrazione. Ora si tratta invece di reinternalizzare e arricchire le funzioni pubbliche, esaltare il saper fare delle amministrazioni, attivare la partecipazione dei dirigenti, quadri, funzionali pubblici.

La Pubblica Amministrazione può cambiare se il cambiamento è parte di programmi per cambiare l'economia e la società del territorio in cui opera, contribuendo alla innovazione di lungo periodo e alla innovazione del sistema produttivo e sociale .

Chiamiamo questo modo di cambiare **change management strutturale mission driven**, ossia un cambiamento guidato da una missione di intervento sulla economia e società reali insieme con altri soggetti privati e pubblici.

---

<sup>15</sup> R. Rhodes *Understanding governance. Policy networks. Governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham 1997

W.J.M. Kickert, E.H. Klijn *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage, London, 1997

F.Butera Reinventing Government, in A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer International Publishing, AG, 2018

Un caso illustrativo è quello dell'Emilia Romagna <sup>16</sup>, un programma legato alla realizzazione del Patto per il Lavoro, di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo. Il paradigma a cui tendere fu quello di una **Amministrazione a rete eccellente orientata a garantire servizi**: ascoltare e soddisfare i bisogni dei cittadini; fornire direttamente o mediatamente servizi più che amministrare unicamente risorse e gestire diritti; diventare un nodo proattivo di complesse reti pubblico-private; essere di supporto allo sviluppo degli attori del territorio; essere organizzativamente agile e flessibile; costare meno; essere integra; riconfigurazione dell'organizzazione e del lavoro pubblico come lavoro professionale, creando ruoli e professioni responsabili ; adottare e applicare tecnologie avanzate

Le azioni attivate sono state numerose e fortemente coordinate dal vertice dell'Amministrazione e dalla Direzione Generale trasversale DGREI a cui è stata affidato il presidio e lo sviluppo dell'organizzazione, informatica, risorse umane, fondi europei.

- E' stata varata una nuova macro-struttura organizzativa modellata sui programmi e sugli obiettivi e non sui classici silos struttural-funzionali.
- Sono stati deliberati 30 obiettivi strategici legati allo sviluppo del Patto per il Lavoro
- E' stato ottenuto un ottimo tasso di utilizzazione dei Fondi Europei ( 95/99%) che, superiore a quello di altre Regioni è stato un fattore critico di successo del Patto per il Lavoro
- E' stato ridefinito il sistema di programmazione e di valutazione delle performance, come strumento di orientamento attivo e di "carburante" per il cambiamento
- E' stata condotta l'analisi organizzativa per la prescritta definizione degli organici come un programma condiviso di cambiamento organizzativo e professionale.
- Sono state condotte sperimentazioni di smart working
- Sono stati fatti intensi investimenti per la formazione e valorizzazione del personale regionale.
- Sono stati fatti importanti investimenti in IT
- Sono state avviate applicazioni sperimentali di Intelligenza Artificiale specifiche per la Pubblica Amministrazione.

Per far tutto ciò, certamente vanno rimossi vicoli normativi e burocratici eccessivi. Nel corso di progetti mission driven è ragionevole pensare alla sospensione o attenuazione trasparente o una attenuazione delle norme degli appalti se questo fa parte di un percorso strutturato come nel caso di scuola del Reinventing Government varato da Clinton e Gore e dall'esperienza del Ponte San Giorgio a Genova.

E' troppo complicato fare un piano nazionale che riorganizzi le Pubbliche Amministrazioni ? Un "piano nazionale di intervento organizzativo pianificato centralmente e realizzato localmente di singole Pubbliche Amministrazioni", era stato attuato dall'americano "Reinventing Government" e dall'inglese "Next Steps" e ha avuto un grande successo. Nel 2008 Fondazione IRSO ed il Politecnico di Milano avevano predisposto per il Ministero della Pubblica Amministrazione una proposta contenuta nel progetto Acropolis di Federico Butera e Bruno Dente <sup>17</sup> ma il progetto nel suo complesso non era stato avviato.

---

<sup>16</sup> F.Butera, P. Bianchi, F.R. Frieri Emergenza e piani di sviluppo. un'occasione per innovare la pubblica amministrazione, in *Sviluppo e Organizzazione*, n 293, Maggio Giugno 2020

<sup>17</sup> F. Butera e B. Dente *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009

Ora vi è una nuova opportunità rappresentata dal dl n.80. 21. Esso prevede che entro il 31 dicembre le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti debbano deliberare e presentare al DFP un **piano integrato di attività e di organizzazione**. Nel piano confluiscono una serie di compliance come il POLA (Piano organizzativo per il lavoro agile), i piani delle performance, il piano di valutazione dei fabbisogni, il piano di formazione del personale, il piano di trasparenza e anticorruzione. La realizzazione integrata di questi piani può andare oltre la compliance alla norma ma attivare le amministrazioni a modificare la loro organizzazione, le tecnologie adottate, la configurazione dei ruoli e delle professioni

#### 4. Il modello di gestione del PNRR RR e il suo modello policentrico di gestione: la rigenerazione organizzativa: piani centrali e periferici. L' "ultimo miglio". La proposta dei Patti territoriali per il lavoro

##### *L'opportunità del PNRR*

Abbiamo visto nel primo paragrafo che da aprile la battaglia della utilizzazione effettiva delle ingenti risorse per la salvezza dell'Italia è cominciata e inizierà la fase della copertura dell'"ultimo miglio", il miglio della "execution" che durerà come minimo tre anni. Come affrontare la battaglia dell'"ultimo miglio" ?

Il PNRR è una straordinaria opportunità per finanziare e orientare i programmi di rigenerazione organizzativa delle organizzazioni private e pubbliche di cui abbiamo parlato: programmi di sviluppo di Piccole e medie imprese, valorizzazione delle organizzazioni del terzo settore, riorganizzazione della rete dell'istruzione e di formazione programmi integrati di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, programmi di innovazione tecnologica organizzativa degli Uffici Giudiziari.

La gestione economica delle risorse messe a disposizione del PNRR richiederanno efficacia, efficienza e velocità. Abbiamo visto che per la gestione del PNRR è previsto un modello policentrico. Stato, Regioni, Comuni si devono attrezzare per gestire e rendicontare questo enorme flusso di risorse e coordinarsi fra loro. E' difficile ma necessario. Ma purtroppo non ancora sufficiente.

##### *Il modello di gestione del PNRR a più livelli e i Patti Territoriali per il Lavoro*

All'inizio abbiamo anticipato la proposta di coprire l'"ultimo miglio" del piano nazionale rafforzando la governance policentrica predisposta dal Premier con **Patti regionali, interregionali, metropolitani per il Lavoro** facendo in modo che le strategie diventino azioni e le risorse vengono usate, valorizzate e possibilmente moltiplicate attivando le forze del territorio.

Nell'ultimo miglio dei piani di largo respiro, come quelli relativi al clima, alla digitalizzazione, alle infrastrutture, al welfare si addensa una complessità senza precedenti. Innanzitutto sono migliaia di progetti e non finanziamenti. Il successo dell'azione dipende quindi non solo dalla capacità di spesa e rendicontazione dell'Amministrazione ma anche da un alto numero di stakeholder assai diversi fra loro che dovrebbero concorrere al successo dell'azione, ma si trovano spesso a competere e/o confliggere tra loro, perché hanno un diverso livello di coinvolgimento.

E' ben conosciuta l'eventualità di contrasti di interessi e di localismi . In secondo luogo va considerata la assai ridotta capacità di spesa di una PA organizzativamente debole e rigida, difensiva che rifiuta l'assunzione di responsabilità. Tutto ciò è

aggravato e non semplificato dalla necessità di rendicontazione agli organi comunitari: se le spese non sono effettivamente fatte e gli outcome promessi non raggiunti, i finanziamenti erogati vengono revocati e si trasformano in debiti.

Una integrazione ad una gestione economico-finanziaria necessariamente rigorosa del modello policentrico presentato dal Premier e dal suo governo in linea con la citata indicazione del Consiglio europeo che ha approvato il PNRR italiano del 22 giugno, può essere rappresentata dai ***Patti Territoriali per il Lavoro***.

I patti territoriali nel passato sono stati adottati con scarso successo perché erano generici e non implicavano impegni fra le parti. Questi Patti invece sono l'assunzione di proposte e impegni e di soggetti che operano nell'interesse proprio e del bene comune. Essi implicano responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione e delle imprese, mobilitazione di risorse materiali, culturali, morali. I patti non sono contratti che creano relazioni sinallagmatiche ma creazione di relazioni comunitarie. I patti non sono basati sulla spartizione di risorse offerte dallo Stato o dall'Unione Europea ma sulla valorizzazione e moltiplicazione di tali risorse.

Noi pensiamo che una risposta efficace quindi, l'unica forse, è trasformare gli stakeholder in una comunità, facendo così prevalere una logica da gioco a somma positiva.

Vanno ovviamente rispettate tutte le procedure amministrative e gestionali richieste dalle ingenti risorse europee mobilitate. Ma occorre ribaltare cioè l'ordine prevalente dei fattori nei processi burocratici: prima la missione di sviluppo e di riforma e poi la complessa amministrazione dei fondi, quest'ultima da considerare un mezzo e non un fine.

Sono tantissime le aree di investimento e di riforma. La nostra proposta è quella di focalizzare la molteplicità degli interventi su Patti che abbiano un asse principale che regga tutti gli altri grandi temi del PNRR : creare valore aggiunto sul territorio attraverso la creazione di **lavoro di qualità**.

Perché il focus sul lavoro? Non solo perché il lavoro è una emergenza sociale ma perché il lavoro organizzato è anche la ricchezza delle nazioni, come scriveva Adam Smith. Valore generato e innovazione crescono se il tasso di occupazione di qualità sale e il tasso di disoccupazione scende e se si promuove una estesa professionalizzazione che contrasti le aree dei lavori precari e scadenti.<sup>18</sup> Ossia se: a) si sviluppano nuovi ruoli e professioni in grado di generare nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche, sviluppare e diffondere nuovi prodotti e servizi; b) si creano ruoli e professioni ibridi dove competenze digitali si aggiungono a lavori tradizionali o se ne costituiscono di nuovi centrati sulla valorizzazione dei dati (il "petrolio del futuro"); c) vengono sviluppati *green new jobs* in tutti i settori; d) si sviluppa uno *smart work* che diventa lavoro ubiquo di qualità; e) si superano/ automatizzano i lavori parcellari e burocratici e su i nuovi lavori che si creano in continua evoluzione si formano i lavoratori: *new skills for new jobs*.

A chi non potrà avere un lavoro altamente qualificato va assicurato un lavoro decente, che garantisca una buona qualità della vita. A chi dovrà convertirsi a nuovi lavori vanno offerti solidi programmi di riconversione professionali e politiche sociali di sostegno.

***Il patto per il lavoro dell'Emilia Romagna : una esperienza di successo e un metodo riproducibile in altri contesti***

---

<sup>18</sup> irso.it/community-progettare-insieme

Nella citata nostra ricerca con il Patto per il Lavoro la Regione Emilia-Romagna <sup>19</sup>ha seguito un percorso aumentando il valore aggiunto della produzione, l'occupazione, dimezzando la disoccupazione e generando investimenti in tecnologie avanzate

Il Patto fu sottoscritto da 50 soggetti pubblici e privati: governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole, in sintonia con governo nazionale e Europa. Non un contratto o un tavolo di concertazione, non un negoziato sulla distribuzione delle risorse pubbliche ma un Patto impegnativo per far convergere strategie e iniziative dei sottoscrittori.

La Giunta dell'Emilia Romagna ha varato a dicembre 2020 il nuovo patto per il lavoro e il clima per il sessennio con nuovi contenuti ma adottando lo stesso metodo.

Nella ricerca condotta dalla Fondazione Irso, abbiamo rilevato in questo esempio quella forma di *governance partecipata* citata proposta da studiosi del nord Europa negli anni 90 e un metodo generalizzabile che integra strategia e esecuzione; che fa convergere politiche e organizzazione; che attiva coesione e partecipazione; che fa accadere davvero le cose.

Noi riteniamo che questo approccio sia utilmente adottabile da tutte le altre Amministrazioni regionali e metropolitane. Tutte avranno un ruolo fondamentale nell'utilizzazione delle risorse europee come è stato rivendicato ad inizio anno dalla Conferenza delle Regioni per bocca dell'allora Presidente Stefano Bonaccini

Molti progetti finanziati con le risorse europee saranno affidati alle città. Questa linea è stata annunciata da Milano, Firenze, Venezia, Pesaro. L'ANCI per bocca del suo Presidente Antonio De Caro aveva annunciato l'intenzione dei comuni di avere un ruolo proattivo nel PNRR.

Nella nostra ricerca abbiamo rilevato un metodo basato su sette approcci e strumentazioni convergenti per attivare e gestire con successo i Patti per il lavoro, adattabile alle peculiarità economiche, politiche delle diverse regioni, aree territoriali, città e forse anche piattaforme produttive:

1. La **stipula di un "Patto"** formale fra le istituzioni del territorio e i suoi corpi intermedi: un Patto fondato sulla definizione e condivisione da parte di ognuno dei rispettivi piani di azione di lungo periodo, sulla fiducia reciproca che gli obiettivi del patto potranno essere raggiunti.
2. La **condivisione di strategie di valorizzazione del sistema produttivo** verso le fasi a più alto valore aggiunto delle catene del valore e verso la riorganizzazione delle strutture;
3. La definizione di obiettivi condivisi di **creazione di valore aggiunto e di creazione di lavoro di qualità**, specificati in parametri misurabili e costantemente monitorati;
4. La **finalizzazione a tali obiettivi degli investimenti pubblici e privati** resi disponibili e attivabili dal PNRR
5. La condivisione di un **approccio integrato di politiche pubbliche**, definite da Patrizio Bianchi come **"All-government-approach"** <sup>20</sup>, che integri interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, superando le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa;

---

<sup>19</sup>P. Bianchi, F. Butera, G. De Michelis, P. Perulli, F. Seghezzi, G. Scarano *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia Romagna* Il Mulino, 2020

<sup>20</sup> P. Bianchi, S. Labory *Le nuove politiche industriali dell'Unione Europea* Il Mulino 2009

6. Una organizzazione per l'attuazione del Patto e il consolidamento di reti integrate di ricerca, di imprese, di formazione, che possiamo definire “**Performing Community**”;

7. Attivazione di programmi di “**Change Management mission driven** ” delle stesse amministrazioni regionale e locale perché esse si abilitino ad agire come agenzie di attivazione, consolidamento ed integrazione di reti locali di soggetti indipendenti ed autonomi in contesti nazionali ed internazionali.

### **Conclusioni**

Si tratta ora di vedere se e chi attiverà Patti del Lavoro rendendo così il PNRR insieme uno sforzo rigoroso di condivisione e innovazione e una opportunità di democrazia economica e sociale. Il Presidente della Conferenza delle Regioni e il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni , presenti nella Cabina di Regia prevista dal DL 70/2021, potrebbero forse far propria questa proposta e svilupparla prendendo come riferimento il caso citato e altri già realizzati in Italia