

L'ultimo miglio del PNRR in tempo di guerra: creare coesione e innovazione attraverso patti territoriali per il lavoro

di Federico Butera

24-06-2022

Nel libro *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, uscito per Marsilio poco prima della pandemia, chi scrive poneva la "questione organizzativa" italiana ed esplorava modalità e soluzioni per tentare di rigenerare il nostro Paese - una "società di organizzazioni" non tra le migliori in Europa -, partendo dall'assunto che le organizzazioni e il lavoro non sono l'intendenza che segue l'economia e la politica, ma al contrario la radice di queste ultime, "la ricchezza delle nazioni". Durante la crisi del 2008 si era generata una moria di organizzazioni malate: decine di migliaia di imprese piccole erano fallite, molte si erano ridotte e avevano licenziato. Avevano resistito e si erano sviluppate alcune medie imprese champion, ma il loro esempio non si era generalizzato quanto sarebbe stato necessario. Poche pubbliche amministrazioni si erano scosse dal letargo burocratico in cui versavano. Al contrario, avevano prosperato le organizzazioni criminali, i club parassitari, i clan che gestiscono senza controllo una parte non marginale dell'economia e della società italiane. La quarta rivoluzione industriale, già avviata, aveva complicato ulteriormente il quadro: le nuove tecnologie potrebbero, se non ben gestite, eliminare posti di lavoro e generare una polarizzazione fra organizzazioni capaci e organizzazioni che vengono marginalizzate, facendo ulteriormente perdere competitività al Paese e creando crisi sociali. L'emergenza ambientale è una sfida drammatica e l'Unione Europea l'ha messa al primo posto per i governi e per tutte le organizzazioni private e pubbliche. L'emergenza Covid-19 si è abbattuta su un sistema produttivo italiano fragile, indebolendolo ulteriormente. Negli ultimi mesi la guerra in Ucraina insieme alle sue atrocità e alla perdita di vite umane, sta generando la crisi degli approvvigionamenti energetici, l'inflazione e lo squilibrio delle relazioni geopolitiche che stanno producendo un'ulteriore drammatica minaccia per la situazione del sistema produttivo e istituzionale italiano. Proprio per questo quadro fosco, la "questione organizzativa" italiana si fa ancora più cruciale e si rendono più urgenti azioni rivoluzionarie ed efficaci.

Le opportunità

Per l'OCSE l'Italia chiuderà l'anno con un aumento del 2,5-3% del PIL, meno del 6% inizialmente previsto, ma superiore alle stime per gli Stati Uniti e la zona euro. Questo forse può essere un trampolino per utilizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per rigenerare la nostra economia e la nostra società da una posizione di forza entro un mare assai turbolento. Il PNRR, con i suoi oltre 200 + 90 miliardi di euro, offre la più grande opportunità che l'Italia abbia mai avuto dai tempi del Piano Marshall per la sua rigenerazione organizzativa e per la transizione ecologica. Una opportunità che non possiamo sprecare. Che cosa fare e come? Il PNRR richiede in primo luogo una forte e strutturata capacità amministrativa per l'utilizzo e la rendicontazione delle risorse. Sono note le capacità ineguali presenti nello Stato, nelle regioni, nei comuni. La partita più complessa è però quella della grande trasformazione in cui andranno affrontati, con investimenti e riforme, due formidabili problemi strutturali: la rigenerazione del sistema produttivo e le riforme e la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Tutto questo è richiesto a livello europeo nel quadro del piano Next Generation EU, che assegna all'Italia risorse senza precedenti e in proporzioni maggiori rispetto ad altri Paesi europei. Per l'utilizzo e la rendicontazione delle ingenti risorse del PNRR occorrerà non solo l'adozione di inediti metodi, sistemi, risorse di rendicontazione

e controllo, ma anche e soprattutto l'attivazione di energie tecniche, sociali, culturali. Il quadro fosco che si è evocato corrisponde ad un'urgenza di attuare tutto ciò in maniera efficace, in tempi rapidi, con risorse consistenti, ma minori di ciò che sarebbe necessario. Non basta tentare, occorre riuscirci. Sarà possibile farlo, se verrà effettivamente attuata una governance policentrica del PNRR accompagnata da metodi di democrazia partecipata basati su coesione e innovazione, e se si svilupperanno soluzioni innovative - molte delle quali già conosciamo, ma che oggi devono e possono essere messe in atto su larga scala.

La governance del PNRR

Il modello del PNRR varato dal Presidente del Consiglio 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 200 + 90 miliardi di euro 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 a livello sia centrale sia territoriale; un elemento sottolineato anche dall'Unione Europea nella nota di accettazione del Piano. Su questa linea si muove il DL 70/2021 intitolato Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza - Semplificazioni. Occorrerà quindi che il Paese nel suo insieme affronti con efficacia l'"ultimo miglio" dei progetti: tempi, misura e controllo degli obiettivi, adeguamento delle risorse materiali, organizzative e culturali delle pubbliche amministrazioni e dei privati, sviluppo della formazione e tutti gli altri aspetti connessi. È giustamente diffusa, oggi, la preoccupazione sulla capacità di utilizzo e rendicontazione delle risorse del PNRR: Tito Boeri e Roberto 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 il Piano ha dimensioni economiche senza precedenti. Questo è senz'altro vero; tuttavia, in questo percorso di attuazione, che durerà anni, andranno affrontati due problemi di ben più grande magnitudo, che richiederanno l'attivazione di formidabili energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale. Il primo è la rigenerazione del sistema produttivo, affrontando la citata "questione organizzativa" dell'Italia, ossia potenziando ecosistemi e reti interorganizzative, adottando nuovi modelli di organizzazione, di tecnologia, di lavoro. Le modalità e le soluzioni della riprogettazione e rigenerazione delle organizzazioni saranno infatti il fattore decisivo di questa grande trasformazione. Il secondo problema da affrontare riguarda le riforme e le riorganizzazioni dell'apparato pubblico. In particolare sono prioritarie la riorganizzazione - e non solo le riforme - della scuola, della sanità, della giustizia e della pubblica amministrazione, 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 con la qualità e nei tempi richiesti.

Prima di tutto, 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. Occorre espandere i servizi dedicati ad aiutare le PMI a rigenerarsi sviluppando tecnologia, organizzazione, lavoro; i rappresentanti della politica, dell'economia, del mondo universitario dovranno assumere la questione organizzativa non come l'intendenza che seguirà, ma come l'oggetto primario 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 Mitbestimmung, Clinton e Gore con il Reinventing

Government. In termini di contenuti, in questa grande trasformazione è necessario sviluppare soluzioni di nuova concezione capaci di innovare il sistema produttivo e sociale: innovazioni energetiche radicali, innovazioni digitali sistemiche, ecosistemi vitali, "imprese enciclopedie", imprese integrali (SDG), imprese di peso e dimensioni internazionali attraverso merger & acquisition. Ancora, bisognerà lavorare alla costruzione di reti organizzative governate, a programmi di industria 4.0 e 5.0 attraverso la progettazione congiunta di tecnologie digitali, a organizzazioni flessibili, allo sviluppo di ruoli aperti e professioni a banda larga, alla promozione di new way of working, alla professionalizzazione e alla formazione continua, a forme di nuovo welfare, politiche di piena occupazione e molto altro. Il cambiamento dell'apparato pubblico è il secondo problema chiave. È cruciale sviluppare programmi nuovi e di inedita efficacia per supportare i profondi e necessari cambiamenti della scuola, della sanità, delle pubbliche amministrazioni e della giustizia. 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 ripensare l'organizzazione del Ministero. Il cambiamento della giustizia non può limitarsi alle riforme legislative complesse, controverse e lunghe; in parallelo, è auspicabile attivare una digitalizzazione gestita, una nuova articolazione dei poli giudiziari territoriali, valorizzare le esperienze dei progetti di modernizzazione partecipati dal personale del decennio scorso - come ad esempio quelli collegati al programma di diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari. 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 da chiare 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 2022 le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti debbano deliberare e presentare al Dipartimento della funzione pubblica un piano integrato di attività e di organizzazione, denominato PIAO.

I Patti per il Lavoro

La Commissione europea, nella proposta di approvazione al Consiglio europeo del PNRR italiano, ha formulato una chiara raccomandazione al Governo: «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 si inserisce anche il DL Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza - 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 presentato dal Governo e il protocollo di intesa fra Governo e parti sociali sono una soluzione innovativa ma non sufficiente: essi andrebbero integrati e vitalizzati da Patti Territoriali per il Lavoro, ossia dall'assunzione di proposte e impegni da parte 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; fra queste, il Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna che ha consentito di dimezzare la disoccupazione, aumentare costantemente il valore aggiunto, promuovere innovazione tecnologica. Il metodo che insieme agli altri autori - Patrizio Bianchi, Giorgio De Michelis, Paolo

Perulli, Francesco Seghezzi, Gianluca Scarano - abbiamo estratto da quella esperienza in Coesione e innovazione. Il patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna (il Mulino 2020) è generalizzabile a tutte le regioni, città metropolitane e territori del nostro Paese[1].

Esso consiste innanzitutto nella stipula di un patto fra istituzioni e imprese. In questo patto, il passaggio cruciale è rappresentato dalla condivisione di strategie di valorizzazione del sistema produttivo e di sviluppo sostenibile. Si tratta di definire e monitorare obiettivi condivisi e misurabili di sviluppo sostenibile, di creazione di valore aggiunto e di lavoro di qualità. Ad esempio, obiettivi legati al rafforzamento della difesa della biodiversità in agricoltura, alla valorizzazione del patrimonio forestale, al raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050, per perseguire la riduzione delle emissioni incorporate - contenute nei prodotti e servizi - incentivando la produzione di prodotti durevoli e manutenibili, allo sviluppo dell'economia circolare con innalzamento della quota di manutenzione dei prodotti, al potenziamento della servitizzazione, all'estensione dell'occupazione qualificata nel campo dei green job e più in generale dell'occupazione di qualità, alla creazione di imprese innovative, ecc. Il metodo proposto prevede la promozione e la comunicazione di alcuni progetti bandiera: ad esempio piani per la mobilità elettrica nelle città, l'uso dei fiumi per il trasporto merci, programmi volti a incentivare il rilancio abitativo e sostenibile delle aree interne. Particolarmente utile è poi la costruzione di una convergenza fra gli investimenti pubblici e privati resi disponibili e attivabili dal PNRR a fronte degli obiettivi individuati. Queste azioni vanno inquadrare in un approccio unitario: un all-government approach, capace di indurre l'ente pubblico a integrare interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, superando le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa. Questo approccio rappresenta il campo di equilibrio fra obiettivi multipli di sostenibilità, sviluppo economico, qualificazione del lavoro, welfare e democrazia in cui può esercitarsi più concretamente la collaborazione fra amministrazioni e soggetti del territorio. Alcuni esempi di tali obiettivi multipli possono riguardare: per la transizione energetica l'evidenziazione e la comunicazione dei 17 "obiettivi chiave bandiera" (SDG) misurabili nel triennio; per il rientro delle produzioni la fissazione di obiettivi e indicatori; per le città la costruzione di progetti bandiera per perseguire nuove configurazioni delle periferie, delle città minori e dei borghi; per la digitalizzazione la progettazione congiunta di tecnologia, organizzazione e lavoro nelle imprese e nelle PA; per il lavoro la progettazione di mestieri ibridi e creazione di nuove professioni e lavori a larga banda, nonché lo sviluppo di green job nei centri di ricerca, nelle imprese di energie rinnovabili, in edilizia, in agricoltura; per la formazione la professionalizzazione di tutti attraverso scuole professionali, riconversione professionale, formazione digitale, qualificazione degli addetti ai servizi, istruzione tecnica, lauree professionalizzanti e ITS fra loro in sintonia. Occorre poi organizzare con rigore una performing community per realizzare il patto e attivare un programma di miglioramento della stessa amministrazione regionale e locale, con precisi indicatori di cambiamento: per quanto riguarda ad esempio i tempi di utilizzazione dei fondi europei, la qualificazione del personale, le nuove assunzioni di giovani qualificati, la riuscita dei processi di digitalizzazione, il livello di servizio alle imprese e alle persone, i tassi di smart working. Il procedimento da seguire è quello di progetti di Change Management Strutturale da parte delle organizzazioni pubbliche e private. Il Change Management Strutturale consiste in tre classi di attività non sequenziali ma ricorsive: un piano di cambiamento del sistema, lo sviluppo di progetti esemplari e il supporto al miglioramento continuo. Queste attività sono interrelate fra loro in una spirale tanto di cambiamenti strutturali quanto di processi di apprendimento, che si rafforzano a vicenda. Altrimenti detto, un modo di innovare insieme le strutture di tecnologia, organizzazione e lavoro dei soggetti collettivi, e le competenze e gli orientamenti dei soggetti individuali. In sintesi, abbandonare le burocrazie e costruire sistemi sociotecnici agili e learning organization. Il modello dei Patti per il Lavoro, anche sulla scorta dell'esperienza dell'Emilia-Romagna, può rappresentare una soluzione preziosa nel misurarsi con quella "questione organizzativa" che veniva richiamata in apertura e la

cui crucialità rispetto ai nodi di fondo dello sviluppo del nostro Paese trova un ulteriore fattore di urgenza nelle sfide poste dall'attuazione del PNRR.

[1] A partire dalla ricerca sul Patto per il Lavoro promosso dalla Regione Emilia-Romagna, è stata formulata una proposta di "patto per l'Italia", presentata al CNEL ed esposta in: F. Butera, P. Bianchi, G. De Michelis, P. 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, «Astrid Rassegna», n. 330/2021. A novembre 2011, l'Università di Milano e la Fondazione IRSO hanno stipulato una convenzione volte ad unire le proprie competenze per condurre ricerche, programmi formativi e interventi a favore delle istituzioni centrali e territoriali, delle imprese e delle forze sociali. In questo quadro si è svolto il convegno "I patti per la rigenerazione dei sistemi produttivi locali e la governance del PNRR: il ruolo delle città" dell'11 febbraio 2022, a cui hanno partecipato Elio Franzini, Patrizio Bianchi, Marco Leonardi, Federico Butera, Paolo Calvano, Alessia Cappello, Maurizio Del Conte, Massimo Pallini, Orsola Razzolini, Giorgio De Michelis, Lorenzo Ciappetti, Roberto Pedersini e Tiziano Treu. Gli atti del convegno, in cui è stato presentato anche il Patto per il Lavoro di Milano, sono riportati nella special issue della «Rivista Elettronica di Diritto, Economia Management», scaricabile dal sito di Fondazione IRSO (https://irso.it/wp-content/uploads/2022/05/Rivista-elettronica-1_2022-3.pdf). Un Patto per il lavoro per Torino è stato inoltre discusso nell'ambito del convegno "I patti per il lavoro e per il clima" tenutosi il 5 maggio 2022 al Polo del '900 di Torino con Federico Butera, Federico Maria Butera, Giorgio De Michelis, Giovanna Pentenero, Giovanni Ferrero. Il video è disponibile online (<https://vimeo.com/707689246>).