

Federico Butera,

Professore Emerito di Scienze dell'organizzazione, Università di Milano Bicocca e di Roma Sapienza, Italia  
Presidente Fondazione IRISO, Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi, Italia

federico.butera@iriso.it

Antiche debolezze, effetti della pandemia, questione ambientale, rivoluzione digitale: un diluvio sul bagnato di una debole “società italiana delle organizzazioni”.

Il PNRR è una grande opportunità per valorizzare le organizzazioni pubbliche e private migliori e per rigenerare le tante più deboli. Il PNRR non è solo un sistema di *governance* multilivello per il finanziamento di investimenti e riforme ma una leva per attivare coesione e innovazione fra pubblico e privato.

L'articolo propone il metodo progettuale dei “Patti Territoriali per il lavoro” per coprire “l'ultimo miglio” del PNRR, un metodo studiato dall'autore e dai suoi colleghi nel caso dell'Emilia Romagna e di città metropolitane.

**La pandemia e la questione organizzativa italiana** Come rigenerare l'Italia, una “società di organizzazioni”<sup>2</sup> non tra le migliori in Europa?

L'emergenza Covid-19 era caduta su un sistema produttivo italiano debole dove i livelli di produttività, di responsabilità ambientale e sociale sono fra i più bassi d'Europa, dove è mediamente basso il posizionamento internazionale delle imprese. Sono fra i più bassi l'attrazione di investimenti stranieri, i salari, i titolari di istruzione terziaria, le competenze digitali. Più elevati rispetto al resto dell'Europa sono il tasso di diseguaglianza, di disoccupazione e di sottoccupazione.

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. Hanno resistito e si erano sviluppate alcune imprese medie *champion* ma i loro esempi non si sono generalizzati quanto sarebbe stato

THE PNRR TO REGENERATE ITALIAN ORGANISATIONS IN THE ECOLOGICAL AND DIGITAL TRANSITION<sup>1</sup>

Ancient weaknesses, effects of the pandemic, environmental issues, digital revolution: all have caused an emergency for the already ravaged “Italian society of organisations”.

The PNRR is a great opportunity to enhance the best public and private organisations and to regenerate the weakest ones. The PNRR is not just a multilevel governance system for financing investments and reforms but a lever to activate cohesion and innovation between the public and private sectors.

This article proposes the design method of the “Territorial Pacts for work” to cover the “last mile” of the PNRR, a method studied by the author and his colleagues in the case of Emilia Romagna and metropolitan cities.

**The pandemic and the Italian organisational issue**

How to regenerate Italy as a “society of

necessario. Mentre, al contrario, hanno 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 che è già cominciata ha complicato ulteriormente il quadro: le nuove tecnologie potrebbero, se non ben gestite, eliminare posti di lavoro e polarizzare fra organizzazioni capaci e organizzazioni che verranno marginalizzate. L'emergenza ambientale è una sfida drammatica e l'Unione Europea con *Next Generation EU* l'ha messa al primo posto per i governi e per tutte le organizzazioni private e pubbliche.

Lo tsunami Covid-19 ha quindi diluviato sul bagnato. 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 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. In una parola si è aggravata drammaticamente quella “questione organizzativa” italiana che da anni avrebbe richiesto quelle azioni potenti di rigenerazione delle organizzazioni pubbliche private, invocate da molti e sostenute ancora recentemente nel mio libro “Organizzazione e Società”<sup>3</sup>.

L'invasione russa della Ucraina, l'alterazione degli equilibri geopolitici e delle catene di fornitura e la crisi energetica aprono ora scenari ancora più critici.

organisations”<sup>2</sup> not among the best in Europe?

The COVID-19 emergency had fallen on a weak Italian production system where the levels of productivity, environmental and social responsibility are among the lowest in Europe, where the international positioning of companies is on average low. The attraction of foreign investments, wages, tertiary education levels and digital skills are among the lowest, but the rates of inequality, unemployment and underemployment are higher than in the rest of Europe.

During the 2008 crisis, there was a “mortality of sick organisations”: tens of thousands of small businesses went bankrupt and many shrunk. A few champion medium-sized enterprises resisted and developed, but their examples did not diffuse it as much as would have been necessary. On the contrary,

criminal organisations, parasitic clubs and clans that manage a non-marginal part of the Italian economy and society without control flourished.

The fourth industrial revolution that has already begun has further complicated the picture: new technologies could, if not well managed, eliminate jobs and polarise capable organisations and organisations that will be marginalised.

The environmental emergency is a dramatic challenge, and the European Union with the Next Generation EU has made it a priority for governments and for all private and public organisations.

The COVID-19 tsunami then poured into the wet. It has shown, at the severe price of human lives and painful illnesses, the inadequate organisational configuration and the inadequate funding of Italian public health, the

L'emergenza Covid-19 ha però anche mostrato alcuni punti di forza da cui è opportuno ripartire per avviare quei processi a "doppia elica", ossia interventi di ristoro e di investimenti per un futuro diverso resi oggi possibili dal PNRR, una opportunità senza precedenti per il nostro paese per fare sprigionare lo straordinario potenziale dell'economia e della società italiana. Innanzitutto, durante la pandemia si sono manifestati con evidenza quegli eccellenti punti di forza che non da ora tengono in piedi il "sistema Italia": in primo luogo i *sistemi professionali* del mondo sanitario, dell'ordine pubblico, della ricerca, dell'istruzione, della logistica, dei servizi pubblici, della grande distribuzione, delle aziende manifatturiere che hanno compensato le organizzazioni difettose in cui operano. In secondo luogo, le eccellenze delle migliori grandi e medie imprese che, operando nelle fasi alte delle catene del valore, da anni sviluppano nuovi prodotti e servizi e cercano e creano nuovi mercati<sup>4</sup>; in terzo luogo alcune Amministrazioni Pubbliche centrali come il MEF, l'INPS e l'Inail; regioni come l'Emilia-Romagna, il Lazio, il Veneto; comuni come Milano, Pesaro e altri, hanno mostrato anche durante la pandemia una grande capacità di sviluppare organizzazioni *mission driven* e orientate al cliente<sup>5</sup>; in quarto luogo la vitalità delle *organizzazioni del terzo settore*. Durante la pandemia i sindacati con grande responsabilità e capacità progettuale hanno difeso insieme le aziende e la salute dei lavoratori. E non da ultimo, punti di forza sono state alcune organizzazioni pubbliche di difesa sociale che hanno fatto 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,

fragility of the education system, the slowness of justice, the scarce funding and dispersion of research structures and university students, the fragility of small and medium-sized enterprises, the unsustainable public bureaucracy wrapped up in the snares of the regulatory system, the timid attention of large companies to the common good and the problems of institutional coordination between the state, regions and municipalities. In short, the Italian "organisational issue", which for years would have required those powerful regeneration actions of private public organisations, invoked by many and still recently supported in my book "Organizzazione e Società"<sup>3</sup>, has dramatically worsened. Therefore, the COVID-19 emergency has also shown some strengths from which it is appropriate to start over to enhance those "double helix" process-

es, that is, refreshment and investment interventions for a different future made possible today by the PNRR, an unprecedented opportunity for our country to release the extraordinary potential of the Italian economy and society. First of all, during the pandemic, those excellent strengths of the "Italian system" were evidently manifest: firstly, the professional systems of the healthcare world, public order, research, education, logistics, public services, large-scale distribution and manufacturing companies that have compensated for the defective organisations in which they operate; secondly, the excellence of the best large and medium-sized enterprises which, operating in the upper stages of value chains, have for years been developing new products and services and seeking and creating new markets<sup>4</sup>; thirdly, some central public administrations,

disciplina, come ai tempi del secondo conflitto mondiale, doti non smentite neanche di fronte all'emergere nell'ultimo periodo di minoranze composite di antagonisti no vax: gli italiani in generale si sono mostrati migliori delle loro istituzioni e organizzazioni.

### La transizione ecologica

La questione ambientale è ancora più drammatica di quella sanitaria, anche se i suoi effetti si manifesteranno in tempi relativamente più lunghi. Forse ci potrà essere un pianeta b, ma se non faremo le cose giuste esso sarà senza di noi. Il nostro mondo sta finendo, siamo sull'orlo del baratro, non c'è un governo mondiale che può dichiarare l'emergenza e farla rispettare, scrivono in molti.

Il mio omonimo cugino Federico Maria Butera, professore emerito del Politecnico di Milano, offre nel suo recente libro di successo "Affrontare la complessità"<sup>6</sup> un fondamentale contributo alla identificazione, misura e rilevazione dei fenomeni della emergenza ambientale e delle interdipendenze fra loro e con quelle sociali ed economiche: il libro offre una mappa delle variabili che possono essere tenute sotto controllo e soprattutto che possono essere riprogettate.

I grandi temi della sostenibilità sono due: uno è certamente il riscaldamento globale e l'altro è la perdita di biodiversità. Inoltre le emissioni di CO<sub>2</sub> non riguardano solo le emissioni prodotte dai veicoli, dagli edifici, dalle fabbriche, ecc., ma anche quelle incorporate, ossia causate dalla costruzione e dal trasporto dei prodotti che si usano. Quindi per affrontare la transizione ecologica è necessario ma non sufficiente parlare di fonti di energia ma occorre affrontare le cause della "perturbazione antropo-

such as the MEF, INPS and Inail, regions, such as Emilia-Romagna, Lazio, Veneto, and municipalities, such as Milan, Pesaro and others showed a great ability to develop mission-driven and customer-oriented organisations even during the pandemic<sup>5</sup>; fourthly, the vitality of third sector organisations. During the pandemic, unions with great responsibility and planning ability jointly defended companies and the health of workers; finally, yet importantly, some public social defense organisations that faced the unexpected were strong points, such as the Civil Protection, the *Carabinieri* and the State Police. But above all, the behaviour of Italian citizens in the face of the emergency has shown extraordinary acts of courage, resilience and discipline by the vast majority of people as seen during the Second World War, qualities not denied even in the face of

the emergence of minorities in the last period composite of no vax antagonists: Italians in general have shown themselves to be better than their institutions and organisations.

### The ecological transition

The environmental issue is even more dramatic than the health issue, even if its effects will manifest over a relatively longer period. It is possible that there will be a planet b, but if we don't do the right things, we won't get there. Many state that our world is ending, we are on the brink, there is no world government that can declare an emergency and enforce it, many write.

My cousin Federico Maria Butera, Professor Emeritus of the Politecnico di Milano, offers in his recent successful book "Affrontare la complessità"<sup>6</sup> a fundamental contribution to the identification, measurement and detection

genica” generate dalle organizzazioni che impongono il nostro modo di produrre, abitare, viaggiare, consumare.

F.M. Butera chiarisce che quattro sono le classi di azioni da fare:

- ridurre le emissioni, sostituendo fonti fossili con rinnovabili;
- trasferire risorse ai paesi poveri;
- produrre meno cose (o cose diverse) e migliori servizi;
- economia circolare.

I primi due sono temi politici planetario su cui si sono incontrati e scontrati i governi di tutto il mondo anche recentemente a Glasgow per il COP26; gli ultimi due sono temi di politiche economico sociale, culturale, di configurazione organizzativa, di comportamenti delle forze economiche e sociali pubbliche e private a tutti i livelli e nei diversi paesi.

Tutte e quattro queste azioni richiedono una radicale trasformazione del sistema economico e dell’organizzazione produttiva.

L’ONU ha individuato 17 *Sustainable Development Goal* (SDG), da perseguire e attuare affinché il percorso per la sostenibilità sia effettivamente raggiunto:

- sostenibilità ambientale, ossia salubrità dell’acqua; città sostenibili; produzione e consumi sostenibili; sicurezza climatica; conservazione ecosistemi marini;
- prosperità, ossia combattere povertà, fame; rendere acqua, servizi igienici, energia disponibili per tutti; assicurare lavori dignitosi; sviluppare industria e infrastrutture anche nei paesi poveri;
- inclusione sociale, ossia assicurare uguaglianza di genere; ridurre disuguaglianza; perseguire pace e giustizia;
- buon Governo: fattori abilitanti sono pace, giustizia e istituzioni forti.

of the phenomena of the environmental emergency and of their interdependencies, also with those of a social and economic nature: the book offers a map of the variables that can be kept under control and above all that can be redesigned.

There are two major issues of sustainability: global warming is certainly one, and the other is the loss of biodiversity. Furthermore, CO<sub>2</sub> emissions do not only concern emissions produced by vehicles, buildings, factories, etc., but also those that are incorporated, i.e., caused by the construction and transport of the used products. Therefore, to face the ecological transition, it is necessary but not sufficient to talk about energy sources, and it is essential to face the causes of the “anthropogenic disturbance” generated by the organisations that impose on our way of producing, living, travelling and consuming.

F.M. Butera clarifies that there are four classes of actions to do:

- reduce emissions by replacing fossil fuels with renewables
- transfer resources to poor countries
- produce fewer things (or different things) and better services
- circular economy.

The first two are planetary political issues on which governments from all over the world met and clashed, including recently in Glasgow for COP26; the last two are themes of economic, social and cultural policies, organisational configuration, behaviour of public and private economic and social forces at all levels and in different countries.

All four of these actions require a radical transformation of the economic system and production organisation. The UN has identified 17 Sustainable Development Goals (SDGs) to be pur-

sued and implemented so that the path to sustainability is effectively achieved:

F.M. Butera per raggiungere questi obiettivi sostiene che l’economia che può consentire tutto ciò è una economia circolare dei servizi di nuova concezione, ossia meno atomi, più bit; si deve intervenire non solo a livello delle decisioni delle istituzioni nazionali e internazionali (Biden, Modi e Greta) ma anche a quelli delle singole organizzazioni produttive e amministrative, che adottino un paradigma evolutivo, uno stile basato su quattro principi: solidarietà, condivisione, equità, sobrietà. Di questo abbiamo discusso alla Casa della Cultura fra i due Federico Butera e Giorgio De Michelis l’8 novembre 2020<sup>7</sup>.

### **Il PNRR è una grande opportunità per la rigenerazione organizzativa e per la transizione ecologica**

Sarà innanzitutto necessaria una accorta e strutturata capacità amministrativa per la 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), hanno 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.

Ma la partita è assai più complessa. In questo percorso di grande trasformazione che durerà anni, andranno affrontati tre formidabili antichi problemi strutturali dell’economia della società italiana accennati all’inizio, che richiederanno l’attivazione

Il PNRR non solo prevede investimenti ingenti per la transizione ecologica ma tocca tutti i temi della riprogettazione e rigenerazione delle organizzazioni pubbliche e private.

- environmental sustainability, that is, the salubrity of the water; sustainable cities; sustainable production and consumption; climate security; marine ecosystems conservation
- prosperity, i.e., fighting poverty and hunger; making water, sanitation and energy available to all; ensuring decent work; developing industry and infrastructure, even in poor countries
- social inclusion, i.e., ensuring gender equality; reducing inequality; pursuing peace and justice
- good governance: enabling factors are peace, justice and strong institutions.

In order to achieve these goals, F.M. Butera argues that the economy that can allow all of this is a new concept of circular economy of services, that is,

fewer atoms and more bits; it is necessary to intervene not only at the level of the decisions of national and international institutions (Biden, Modi and Greta) but also at those of the individual productive and administrative organisations, which adopt an evolutionary paradigm, a style based on four principles: solidarity, sharing, equity, sobriety. This was discussed at the *Casa della Cultura* by Federico Butera and Giorgio De Michelis on 8 November 2020<sup>7</sup>.

### **PNRR is a great opportunity for organisational regeneration and ecological transition**

The PNRR not only foresees huge investments for the ecological transition but it also tackles all the themes related to the redesign and regeneration of public and private organisations. First of all, a shrewd and structured

di formidabili energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale. I tre problemi sono:

1. la rigenerazione del sistema produttivo adottando nuovi evoluti modelli di organizzazione, di tecnologia, di lavoro;
2. la riconfigurazione delle città;
3. le riforme e riorganizzazione dell'apparato pubblico: scuola, sanità, giustizia e in generale delle Pubbliche Amministrazioni.

Vediamoli in dettaglio:

1. La rigenerazione dei sistemi organizzativi privati e del terzo settore deve partire dal superamento delle cause profonde della crisi della "Italia delle organizzazioni" a cui abbiamo accennato. Occorre cioè promuovere la nascita e il rafforzamento di imprese (grandi, medie, piccole) sostenibili, integrali, e capaci di competere; lo sviluppo delle imprese in rete<sup>8</sup>; la riorganizzazione dei servizi pubblici; 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. Occorre soprattutto che la politica, i rappresentanti dell'economia, il mondo universitario assumano la questione organizzativa non come la "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 italia-

administrative capacity will be necessary for the use and reporting of the huge resources of the PNRR. Boeri and Perotti, pointing out the low spending capacity of Italian public administrations (on average less than 50% of the allocated funds), found that with the PNRR, things can still become worse because this has unprecedented economic dimensions and largely includes purchases of goods and services, with the complications of tenders, appeals and more.

However, the game is much more complex. In this path of great transformation that will last for years, three imposing ancient structural problems mentioned above of the Italian economy and society will be faced, which will require the activation of formidable technical, social and cultural energies both at a central and territorial level. The three problems are:

1. the regeneration of the production system by adopting new advanced models of organisation, technology and work;
2. the reconfiguration of cities;
3. reforms and reorganisation of the public system: school, health, justice and public administrations in general.

In more detail:

1. The regeneration of private and third sector organisational systems must start by facing the causes of the crisis of the "Italy of organisations" we have mentioned. In other words, it is necessary to promote: the creation and the reinforcement of sustainable, integral and competitive enterprises (large, medium, small); the development of networked enterprises<sup>8</sup>; the reorganisation of public services; the strengthening of defense organisa-

no; Schmidt con la *Mittbestimmung*; Clinton e Gore con il *Reinventing Government*.

2. Un livello cruciale di questo cambiamento profondo sono le città. Far ripartire l'economia post-Covid dipende in gran misura dal come far ripartire le città, perché l'economia urbana è il traino di ogni altro settore (edilizia, infrastrutture fisiche e digitali, servizi, ricerca, università, logistica, editoria, ecc.)<sup>9</sup>. La ripresa post-Covid nelle città sarà legata oltre che a nuove infrastrutture sostenibili principalmente al cambiamento del lavoro, che sta diventando largamente *smart work* o come io lo chiamo lavoro ubiquo<sup>10</sup>. Si stima che tra il 30 e il 40% delle ore di lavoro non saranno svolte in città ma si svolgeranno in remoto e si localizzeranno per una quota nelle aree periferiche, città minori, campagne. Creare nelle periferie, e nelle città minori, spazi di *coworking* e *hub* forniti di servizi digitali e di assistenza tecnica potrebbe portare a un nuovo modello di urbanizzazione decentrata, favorito dal web e da Industria 4.0. Ossia sviluppare una città dei 15 minuti, il *nearworking*. E i centri città, che perderanno una parte dei lavori d'ufficio e del relativo indotto, che cosa diventeranno? Essi resteranno come oggi in *mixed use* dove uffici, case di lusso e abitazioni modeste coesistono. E inoltre essi, sempre più abitati da élite e classi creative e di servizio che a Milano e a Bologna sono il 58-59% della popolazione lavorativa totale, potranno diventare sempre di più grandi parchi urbani della cultura e dei servizi immateriali che attraggono turismo di qualità non di massa, con il rispettivo indotto. Molti nuovi lavori nasceranno in questa prospettiva. Il trasporto urbano ed extra-urbano andrà ridisegnato, il settore immobiliare ri-

tions against environmental risks; the strengthening of organisations engaged in the fight against widespread and organised crime; the change in the organisation of intellectual and manual work and the content of jobs and new professions; the reskilling and enabling of young and old people to a radically changing labour world; the reorganisation of the education system. Above all, it is necessary that politicians, representatives of the economy and the university world take on the organisational question not as "l'intendenza qui seguirà" but as the object of innovative policies with specific investments and programmes, as Roosevelt did with the New Deal, De Gasperi, Mattei, Olivetti, Saraceno in the post-war period of Italy, Schmidt with the *Mittbestimmung* and Clinton and

Gore with the *Reinventing Government*.

2. A crucial part of this profound change are cities. Restarting the post-Covid economy largely depends on how to restart cities because the urban economy is the driving force of every other sector (construction, physical and digital infrastructures, services, research, universities, logistics, publishing, etc.)<sup>9</sup>. The post-Covid recovery in cities will be linked not only to new sustainable infrastructures but mainly to the change in work, which is becoming largely smart work or, as I call it, ubiquitous work<sup>10</sup>. It is estimated that between 30 and 40% of the working hours will not be carried out in the city but will take place remotely and be located in peripheral areas, smaller cities and the countryside. Creating cowork-

convertito verso le nuove attività culturali, della conoscenza e immateriali. Le città si arricchiranno di musei, laboratori, parchi, intrattenimento, cultura. In questo percorso, l'industria delle costruzioni residenziali e infrastrutturali dovrà assumere un ruolo determinante. Essa nel passato ha sviluppato importanti innovazioni organizzative inaugurando modelli di impresa rete ma anche sviluppando informatica, manutenzione, rammendo urbano, servizi, logistica, sviluppo di nuove professionalità. Essa è componente attiva di quella "città impresa", "impresa enciclopedia" di cui da anni scrive e pratica Gianfranco Dioguardi<sup>11</sup>.

3. Il cambiamento dell'apparato pubblico è il terzo problema chiave. La scuola è una priorità strategica che richiede non solo investimenti uguali o superiori a quelli di altri paesi europei ma soprattutto una organizzazione innovativa. Università, scuole e soprattutto ministeri e regioni, andranno riorganizzati sia al loro interno (seguendo criteri di autonomia) sia nelle loro relazioni con le comunità (attivando patti educativi di comunità)<sup>12</sup>. 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"<sup>13</sup>. 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 disegualianze 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 missioni e partecipati dal personale delle singole Amministrazioni: una nuova opportunità può essere rappresentata dal DL n.80 2021 che prevede le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti debbano deliberare e presentare al DFP un piano integrato di attività e di organizzazione.

Il PNRR ha come obiettivo di affrontare tutti questi problemi e di darvi soluzioni in tempi brevi.

Il modello di gestione del PNRR prevede due livelli. Il primo, centrale, ha come compito di definire le strategie entro le missioni e i progetti definiti dalle 6 missioni e 16 componenti fissati dall'Europa con il *Next Generation EU*: e questo è materia di opzioni politiche che possono essere controverse. Il centro in ogni caso supervisiona l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea man mano che gli investimenti vengono realizzati. Palazzo Chigi si riserva la supervisione politica del PNRR attraverso un comitato cui partecipano i ministri interessati e controlla l'esecuzione attraverso il Dipartimento della Programmazione Economica, diretto dal prof. Marco Leonardi. 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.

La Commissione Europea, d'altra parte, il 22 giugno aveva 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

ing spaces and hubs equipped with digital services and technical assistance in the suburbs and in smaller cities could lead to a new decentralised urbanisation model favoured by the web and Industry 4.0: in other words, developing a 15minute city, the near-working. In addition, what will happen in the city centres that will lose some of their office jobs and related industries? They will remain as today in mixed use where offices, luxury homes and modest homes coexist. Moreover, the city centres, increasingly inhabited by elites and creative and service classes that in Milan and Bologna are 58-59% of the total working population, will be able to become large urban parks of culture and intangible services that attract quality tourism and not mass tourism, with the related benefits. Many new works will be born in this

perspective. Urban and extra-urban transport will be redesigned and the real estate sector reconverted towards new cultural, knowledge and intangible activities. The cities will be enriched with museums, laboratories, parks, entertainment and culture venues. In this process, the residential and infrastructure construction industry will have to play a decisive role. In the past, it has developed important organisational innovations by inaugurating network business models but also by developing IT, maintenance, urban mending, services, logistics and new professionals. It is an active component of that "enterprise city", an "encyclopedia enterprise", which Gianfranco Dioguardi has been writing about and practising for years<sup>11</sup>.

3. Changing the public apparatus is the third key problem. The school is

a strategic priority that requires not only investments equal to or greater than those of other European countries but also an innovative organisation above all. Universities, schools and especially ministries and regions will be reorganised both internally (following criteria of autonomy) and with regard to their relations with the communities (activating community educational pacts)<sup>12</sup>. The change of the justice sector cannot wait for complex, controversial and lengthy legislative reforms but must activate a managed digitisation and an articulation of the territorial judicial poles and enhance the experiences of modernisation projects performed by the staff of the last decade, such as those linked to the "Diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari italiani"<sup>13</sup>. The reorganisation of health care that has shown its fragil-

ity during the pandemic is essential not only to face a situation that has not yet been completed but also to address the inadequacies and inequalities of the national system. The change of the public administrations cannot be obtained only by means of legislation or technology, but it is necessary to stimulate structural change management programmes guided by missions and conducted by the staff of the single administrations: a new opportunity can be represented by Legislative Decree No. 80 2021, which stipulates that by 31 December, public administrations with more than 50 employees must deliberate and submit to the DFP an integrated plan of activities and organisation.

The PNRR aims to address all these problems and provide solutions in a short time.

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 e 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». Il Presidente del Consiglio l'11 novembre, infatti, ha convocato a Palazzo Chigi i sindaci delle principali città italiane. Per dare esecuzione a questa linea di azione, il Presidente del CNEL prof. Tiziano Treu è stato nominato coordinatore del *Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale*.

Il Premier partecipando il 12 novembre all'Assemblea Annuale dell'ANCI ha dichiarato che «Comuni e Città Metropolitane dovranno amministrare quasi 50 miliardi di euro come soggetti attuatori del PNRR [...]. I Comuni sono i luoghi in cui i cittadini incontrano la politica e la pubblica amministrazione. Voi Sindaci rappresentate l'unità dell'Italia».

Saranno capaci le Regioni, i Comuni, le comunità montane insieme alla imprese private con cui collaboreranno a gestire questo volume di risorse, a superare i vincoli burocratici, a sviluppare coesione e innovazione? Io credo che sia possibile se esse si daranno metodi, cultura, etica diverse da quelle consuete.

La proposta avanzata da chi scrive e dai colleghi della Fondazione Irso è che il modello di gestione economico-finanziaria policentrica del PNRR può essere integrato e vitalizzato da Patti Territoriali per il Lavoro e per il Clima, processi e me-

todi democratici e progettuali consistenti nella «assunzione di proposte e impegni 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»<sup>14</sup>.

Ci sono esperienze italiane di successo che esemplificano questa proposta e fra queste il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna che ha consentito di dimezzare la disoccupazione, di aumentare costantemente il valore aggiunto, di promuovere innovazione tecnologica. Lo abbiamo studiato a fondo<sup>15</sup> e abbiamo estratto un metodo in sei punti, un metodo che riteniamo generalizzabile a tutte le regioni, città metropolitane, territori. Esso consiste in:

1. stipula di un patto fra le istituzioni e imprese;
2. condivisione di strategie di valorizzazione del sistema produttivo e di sviluppo sostenibile. Definire e monitorare obiettivi condivisi e misurabili di sviluppo sostenibile, di creazione di valore aggiunto e di lavoro di qualità. Per esempio obiettivi per rafforzare la difesa della biodiversità in agricoltura, foreste, oltre alla transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 passando alle energie pulite e rinnovabili entro il 2035; perseguire anche la riduzione delle emissioni incorporate (contenute nei prodotti e servizi) oltre che nelle emissioni prodotte, incentivando la produzione di prodotti durevoli e manutenibili; rafforzare l'economia circolare con innalzamento della quota di manutenzione dei prodotti; potenziare la servitizzazione, ossi la integrazione fra prodotto e servizio; aumentare l'occupazione qualificata nel campo dei *green job*; aumento generalizzato dell'occupazione di qualità con mestieri e professioni "a larga banda"; ridurre la disoccupazione; sviluppare imprese innovative; etc.

The PNRR management model has two levels. The first, central, has the task of defining the strategies within the missions and projects defined by the 6 missions and 16 components established by Europe with the Next Generation EU: this is a matter of policy options that can be controversial. In any case, the centre supervises the implementation of the PNRR and it is responsible for sending payment requests to the European Commission as the investments are made. Palazzo Chigi reserves the political supervision of the PNRR through a committee in which the involved ministers participate and control the implementation through the Department of Economic Planning, headed by Prof. Marco Leonardi. The second level is instead that of the administrations responsible for specific investments. Regions, metropolitan cities and local authorities

must send the reports to the central coordination structure.

The European Commission, on the other hand, on 22 June had formulated a clear recommendation to the Italian government: "to ensure the accountability of stakeholders, it is essential to involve all local authorities and all stakeholders, including the social partners, during the entire execution of the investments and reforms included in the plan".

Along this line, Article 6 of Legislative Decrees 70/2021 and 77/2021 entitled "Governance of the National Recovery and Resilience Plan and Simplifications" states: «As part of a national memorandum of understanding between the government and the social partner representatives, each administration in charge of the interventions envisaged in the PNRR foresees the carrying out of periodic and continuous sectoral

and territorial meetings on investment projects and on the economic and social impacts on the production and industrial chains». In fact, on 11 November, the Prime Minister summoned the mayors of the main Italian cities to Palazzo Chigi. To implement this line of action, the President of the CNEL, Prof. Tiziano Treu, was appointed coordinator of the *Table for economic, social and territorial partnership*.

The Prime Minister, attending the ANCI Annual Assembly on 12 November, declared that «Municipalities and metropolitan cities will have to administer almost 50 billion euros as implementing bodies of the PNRR. [...] Municipalities are the places where citizens meet politics and public administration. You mayors represent the unity of Italy».

Will the regions, municipalities and mountain communities – together

with the private companies – be able to manage this volume of resources to overcome bureaucratic constraints and to develop cohesion and innovation? I believe that it is possible if they adopt different methods, culture and ethics. The proposal put forward by the writer and colleagues of the Irso Foundation is that the polycentric economic-financial management model of the PNRR can be integrated and revitalised by Territorial Pacts for Labour and Climate (Patti Territoriali per il Lavoro e per il Clima). These are democratic and planning processes and methods consisting of the «assumption of proposals and commitments of public and private entities that operate in their own interest and for the common good with a focus on job creation and quality skills»<sup>14</sup>.

There are successful Italian experiences that exemplify this proposal,

3. promozione e comunicazione di alcuni progetti bandiera: per esempio piani per la mobilità elettrica nelle città, l'uso dei fiumi per il trasporto merci, programma di incentivi per il rilancio abitativo e sostenibile delle aree interne, ecc.;
4. convergenza degli investimenti pubblici e privati resi disponibili e attivabili dal PNRR a tali obiettivi;
5. *all-government-approach*, che induce 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 di sostenibilità, sviluppo economico, qualificazione del lavoro, welfare, democrazia in cui può esercitarsi più concretamente la collaborazione fra Amministrazione e soggetti del territorio. Per esempio:
  - transizione energetica: evidenziare e comunicare i 17 “obiettivi chiave bandiera” SDG misurabili nel triennio;
  - rientro delle produzioni: obiettivi e indicatori;
  - città: nuove configurazioni delle periferie, delle città minori, dei borghi con progetti bandiera;
  - digitalizzazione: progettazione congiunta di tecnologia organizzazione lavoro nelle imprese e nelle PA;
  - progettazione di lavori ibridi e creazione di nuove professioni e mestieri a larga banda;
  - sviluppo di *green job* nei centri di ricerca, nelle imprese di energie rinnovabili, in edilizia, in agricoltura, ecc.;
  - professionalizzazione di tutti attraverso scuole professionali, riconversione professionali, formazione digitale, qualificazione degli addetti ai servizi, istruzione

such as the Emilia-Romagna Labour Pact, which has made it possible to halve unemployment, constantly increase added value and promote technological innovation. We have studied it thoroughly and extracted a six-point method<sup>15</sup>; a method that we believe can be generalised to all regions, metropolitan cities and territories. It consists in:

1. the stipulation of a pact between institutions and companies;
2. the sharing of strategies for enhancing the productive system and sustainable development; defining and monitoring shared and measurable objectives of sustainable development; creating added value and quality work. For example, objectives to strengthen the defense of biodiversity in agriculture and forests, in addition to the ecological transition to achieve carbon neu-

trality before 2050 by switching to clean and renewable energies by 2035; pursuing the reduction of incorporated emissions (contained in products and services) as well as in the produced emissions, encouraging the production of durable and maintainable products; strengthening the circular economy by raising the maintenance quota for products; enhancing servitisation, i.e., the integration between product and service; increasing skilled employment in the field of green jobs; a generalised increase in quality employment with “broadband” trades and professions; reducing unemployment; developing innovative businesses; etc.;

3. the promotion and communication of some flagship projects: for example, plans for electric mobility in cities, the use of rivers for freight

tecnica; lauree professionalizzanti e ITS fra loro in sintonia; ecc.;

- organizzare con rigore una *performing community per realizzare il patto*;
  - attivare un programma di miglioramento della stessa amministrazione regionale e locale, con precisi indicatori di cambiamento (es. tempi di utilizzazione dei fondi europei; qualificazione del personale, nuove assunzioni di giovani qualificati; digitalizzazione riuscita; livello di servizio alle imprese e alle persone; *smart working*).
6. Adozione di progetti di *change management* strutturale 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;
  - il supporto al miglioramento continuo.

Queste attività sono interrelate fra loro in una spirale sia di cambiamenti strutturali sia di processi di apprendimento che si rafforzano a vicenda. In una parola, un modo di innovare insieme le strutture di tecnologia, organizzazione, lavoro dei singoli soggetti collettivi strutture e le competenze e gli orientamenti dei soggetti individuali, con la partecipazione di soggetti coinvolti. In una parola abbandonare le burocrazie e costruire sistemi sociotecnici agili e *learning organization*.

## Conclusion

Affrontare l’“ultimo miglio” del PNRR attraverso patti territoriali per il lavoro e per il clima con l’idea di moltiplicare pro-

- transport, incentive programmes for the housing and sustainable revitalisation of internal areas, etc.;
4. the convergence of public and private investments made available and activated by the PNRR for these objectives;
5. an all-government approach, which induces the public body to integrate interventions on human capital, innovation, territory and welfare, overcoming the consolidated organisational segregations of the administrative machine. This approach represents the field of equilibrium between the objectives of sustainability, economic development, job qualification, welfare and democracy in which collaboration between the administration and local subjects can be practised more concretely. For instance:
  - energy transition: highlight and

communicate the 17 “key flagship objectives” of SDGs that can be measured over the three-year period;

- return of production: objectives and indicators;
- city: new configurations of the suburbs, smaller cities and the villages with flag projects;
- digitisation: joint planning of work organisation technology in businesses and public administrations;
- hybrid job design and creation of new broadband professions and trades;
- development of green jobs in research centres, renewable energy companies, construction, agriculture, etc.;
- professionalisation of all through vocational schools, professional reconversion, digital training, qualification of service workers

grammi e progetti virtuosi di *change management* strutturale che si diffondono è un complesso percorso culturale, scientifico, tecnico, organizzativo (e in definitiva politico nell'accezione più alta del termine). Oltre a una inedita disponibilità di risorse finanziarie destinate in parte ai territori, esistono impianti regolatori europei e nazionali favorevoli. Esiste una forte struttura di *governance* policentrica, fortemente sostenuta dal Presidente del Consiglio, dal DIPE. Esistono già esempi virtuosi, esistono metodi ingegnerizzati, esistono un gran numero di soggetti individuali e collettivi pubblici e privati che si muovono già in questa prospettiva.

Ora è possibile e necessario che si attivino soggetti istituzionali, pubblici e privati, convertendo l'urgenza dell'emergenza climatica, sanitaria, economica e sociale in corso in un grande movimento di iniziative progettuali partecipate, coesive, innovative.

#### NOTE

<sup>1</sup> © Federico Butera 2022

<sup>2</sup> C., Perrow (2008), "A society of organizations", *Studi Organizzativi*, Vol. 2.

<sup>3</sup> F., Butera (2020), *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Marsilio.

<sup>4</sup> Gea, Arca, HBR (2020), *Campioni d'Italia*, Strategics Edizioni.

<sup>5</sup> F., Butera, P., Bianchi and F., Frieri (2020), "Emergenza e piani di sviluppo. Un'occasione per Innovare la Pubblica Amministrazione", *Sviluppo&Organizzazione*.

<sup>6</sup> F.M., Butera (2021) *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Edizioni ambiente.

<sup>7</sup> The Webinar Video, available at: [https://www.linkedin.com/posts/federico-butera-42160b6\\_casa-della-cultura-di-milano-le-mille-facce-activity-6863806465837150208-7Uxs](https://www.linkedin.com/posts/federico-butera-42160b6_casa-della-cultura-di-milano-le-mille-facce-activity-6863806465837150208-7Uxs).

and technical education; professional degrees and ITS in harmony with each other, etc.;

- rigorously organising a performing community to implement the pact;
- activate a programme of improvement of the same regional and local administration, with precise indicators of change (for example, times of use of European funds, staff qualification, new hiring of qualified young people, successful digitisation, level of service to businesses and people, smart working).

6. the adoption of structural change management projects of public and private organisations. Structural change management consists of three classes of non-sequential but recursive activities:

- a system change plan;

- the development of pilot projects;
- support for continuous improvement.

These activities are interrelated in a spiral of both structural changes and mutually reinforcing learning processes. In short, through the participation of those involved, they are a way of innovating together the structures of technology, organisation, work of the individual collective subjects, structures and the skills and orientations of the individual subjects, , i.e., abandoning bureaucracies and building agile sociotechnical systems and learning organisations.

#### Conclusions

Facing the "last mile" of PNRR through territorial pacts for work and for the climate with the idea of spreading multiple virtuous programmes and projects of structural change management is a highly complex cultural,

<sup>8</sup> G., Dioguardi (2007) *Le imprese rete*, Bollati Boringhieri.

<sup>9</sup> P., Perulli and L., Vettoreto (2018), "Tipi di città e analisi socio-spaziale", *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol. 4.

<sup>10</sup> F., Butera (2021), "Il lavoro agile come sperimentazione per una nuova way of working", *Il Mulino*.

F., Butera (2020), "Dallo smart-working al lavoro ubiquo di qualità: una opportunità per cambiare il lavoro e le organizzazioni", *Harvard Business Review Italia*.

F., Butera (2020), "Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a larga banda", *Studi Organizzativi*, Vol. 1.

<sup>11</sup> G., Dioguardi (2021), "Dall'industria delle costruzioni all'impresa per il territorio", *Studi Organizzativi*, Vol. 1.

<sup>12</sup> P., Bianchi (2021), *Nello specchio della scuola*, Il Mulino.

<sup>13</sup> *GIUSTIZIA 2030 Un libro bianco per la giustizia ed il suo futuro*, Febbraio 2021, available at: <https://www.giustizia2030.it/>

<sup>14</sup> F., Butera (2021), "Governance policentrica partecipata del PNRR e Patti Territoriali per il Lavoro", *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, Vol. 2, pp. 9-31.

<sup>15</sup> P., Bianchi, F., Butera, G., De Michelis, P., Perulli, F., Seghezzi and G., Scarrano (2020), *Coesione e innovazione. Il patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, Il Mulino.

scientific, technical and organisational path (and definitively political in the highest sense of the term). In addition to an unprecedented availability of financial resources for the territories, there are favourable European and national regulatory systems. There is a strong polycentric governance structure, clearly supported by the prime minister and by DIPE. There are already virtuous examples, engineered methods and a large number of individual and collective public and private subjects who are already moving in this perspective. In the current scenario, it is possible and necessary for institutional, public and private entities to take action, converting the urgency of the ongoing climate, health, economic and social emergency into a large movement of participatory, cohesive and innovative project initiatives.

#### NOTES

<sup>1</sup> F© Federico Butera 2022.

<sup>2</sup> C., Perrow (2008), "A society of organisations", *Studi Organizzativi*, Vol. 2.

<sup>3</sup> F., Butera (2020), *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Marsilio.

<sup>4</sup> Gea, Arca, HBR (2020), *Campioni d'Italia*, Strategics Edizioni.

<sup>5</sup> F., Butera, P., Bianchi and F., Frieri (2020), "Emergenza e piani di sviluppo. Un'occasione per Innovare la Pubblica Amministrazione", *Sviluppo&Organizzazione*.

<sup>6</sup> F.M., Butera (2021) *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Edizioni ambiente.

<sup>7</sup> The webinar video, available at: [https://www.linkedin.com/posts/federico-butera-42160b6\\_casa-della-cultura-di-milano-le-mille-facce-activity-6863806465837150208-7Uxs](https://www.linkedin.com/posts/federico-butera-42160b6_casa-della-cultura-di-milano-le-mille-facce-activity-6863806465837150208-7Uxs).



<sup>8</sup> G., Dioguardi (2007) *Le imprese rete*, Bollati Boringhieri.

<sup>9</sup> P., Perulli and L., Vettoreto (2018), "Tipi di città e analisi socio-spaziale", *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol. 4.

<sup>10</sup> E., Butera (2021), "Il lavoro agile come sperimentazione per una nuova way of working", *Il Mulino*.

F., Butera (2020), "Dallo smart-working al lavoro ubiquo di qualità: una opportunità per cambiare il lavoro e le organizzazioni", *Harvard Business Review Italia*.

F., Butera (2020), "Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professionisti a larga banda", *Studi Organizzativi*, Vol. 1.

<sup>11</sup> G., Dioguardi (2021), "Dall'industria delle costruzioni all'impresa per il territorio", *Studi Organizzativi*, Vol. 1.

<sup>12</sup> P., Bianchi (2021), *Nello specchio*

*della scuola*, Il Mulino.

<sup>13</sup> GIUSTIZIA 2030 *Un libro bianco per la giustizia ed il suo futuro*, Febbraio 2021, available at: <https://www.giustizia2030.it/>

<sup>14</sup> E., Butera (2021), "Governance policentrica partecipata del PNRR e Patti Territoriali per il Lavoro", *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, Vol. 2, pp. 9-31.

<sup>15</sup> P., Bianchi, F., Butera, G., De Michelis, P., Perulli, F., Seghezzi and G., Scarano (2020), *Coesione e innovazione. Il patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, Il Mulino.