

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

di Federico Butera¹, Patrizio Bianchi², Giorgio De Michelis³, Paolo Perulli⁴

L'idea in breve

Next Generation EU è una opportunità epocale per la ripresa dopo la pandemia e per innovare l'Italia. L'attuale acutissima discussione di oggi 5 Gennaio 2021 si concentra sulle scelte strategiche e sulla governance del PNRR (Piano Nazionale di ripresa e resilienza). Non entriamo ora in questa difficile discussione che confidiamo troverà una soluzione presto anche perché ce lo chiede mandatoriamente l'Europa, ma vogliamo portare con questo scritto una cattiva notizia e proporre una buona.

La cattiva notizia è che la così detta execution del Piano, per unanime convinzione di studiosi, imprenditori, dirigenti pubblici, sarà ancora più difficile della pur complessa e combattuta identificazione della strategia e della governance. Il PNRR sarà composto da migliaia di progetti relativi al clima, alla digitalizzazione, alle infrastrutture, al welfare: interesserà un alto numero di stakeholder con interessi e culture diverse che si potrebbero trovare a competere e/o confliggere di fronte ad una torta così grande, rallentando l'erogazione. Le Pubbliche Amministrazioni poi non sono state, con reputate eccezioni, né capaci di spendere i fondi europei né di dare applicazione alle leggi e ai provvedimenti su temi di urgenza economica e sociale. Boeri e Perotti su La Repubblica del 14/12, segnalando la bassa capacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni (meno del 50% dei fondi stanziati), rilevano che con il PNRR le cose possono ancora peggiorare perché esso ha valori economici senza precedenti e include in gran parte acquisti di beni e servizi, con le complicazioni delle gare d'appalto, dei ricorsi e altro

La buona notizia è che sono disponibili approcci e metodi basati su esperienze di successo per strategie credibili che contengano in sé anche le condizioni e i metodi per la realizzazione efficace e efficiente. Proposte che al tempo stesso assicurino la tempestività del percorso amministrativo ma attivino anche coesione, partecipazione e innovazione.: formulare strategie credibili che contengano in sé anche condizioni e modi di realizzazione efficaci e efficienti che attivino coesione, partecipazione e innovazione.

*Sulle riforme proponiamo di avviare **processi di change management strutturale mission driven**, ossia programmi di cambiamento strategico organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni guidati da una missione significativa per i cittadini. Fra esse indichiamo come prioritarie quelle che riguardano la scuola e le pubbliche amministrazioni centrali e territoriali: non ennesime riforme*

¹ Federico Butera, Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione; già Ordinario Università di Milano Bicocca e Roma Sapienza; Presidente Fondazione Irso; Direttore di Studi Organizzativi

² Patrizio Bianchi Professore Ordinario di economia applicata e Cattedra Unesco "Educazione, crescita ed eguaglianza, Università di Ferrara; già Assessore della Regione Emilia-Romagna Scuola, Formazione professionale, Università

³ Giorgio De Michelis professore senior di Scienze dell'informazione Università di Milano Bicocca; Vice Presidente Fondazione Irso

⁴ Paolo Perulli professore ordinario di sociologia economica Università del Piemonte Orientale e di Lugano; Partner Fondazione Irso

legislative ma piuttosto a) un percorso progettuale di lungo periodo di riconfigurazione della scuola dell'autonomia attraverso patti educativi che coinvolgano tutti gli stakeholder; b) per le singole Amministrazioni centrali e territoriali progetti di cambiamento, guidati da programmi partecipati di innovazione nell'economia e società dei territori.

Sugli investimenti proponiamo di attivare l'"ultimo miglio" attraverso **Patti Territoriali regionali, metropolitani, di area**, partecipati da pubblico e privato e centrati su programmi di lungo periodo e con obiettivi e risultati misurabili, patti che mirino alla creazione di valore aggiunto e di lavoro di qualità: in essi la temuta incapacità della Pubblica Amministrazione a spendere le risorse assegnate viene superata dal processo in cui l'Amministrazione cambia se stessa, come nel caso che presentiamo.

Queste proposte possono beneficiare di esperienze di successo che possono essere tipizzate e largamente diffuse.

Next generation EU e la sua attuazione

Come hanno affermato tutti, da Giuseppe Conte Presidente del Consiglio a Carlo Bonomi Presidente di Confindustria, Maurizio Landini Segretario Generale della CGIL a tanti imprenditori, sindacalisti, studiosi, usare bene i fondi di *Next Generation Eu*, l'Europa delle nuove generazioni, non è una opzione: ne va della sopravvivenza del Paese. Il PNRR (Piano Nazionale di ripresa e resilienza) italiano dovrebbe essere la proposta di un Patto per l'Italia che non si limiti a spartire risorse ma che tenda a colmare debolezze storiche del nostro paese e susciti coesione sociale e politica fra interlocutori pubblici e privati, che indentifichi strategie praticabili e modi di utilizzare rapidamente i fondi una volta ottenuti L'Italia disporrà di oltre 209 miliardi tra prestiti e trasferimenti. In ogni caso piani fatti bene o meno bene, ben o male governati dovranno comunque essere presto deliberati perché bisogna presentarli all'Europa.

Come realizzarli bene e presto per il bene del Paese?

Gli investimenti e le riforme che in Italia si dovranno pianificare e soprattutto realizzare sono, nelle intenzioni dell'Unione Europea e del Governo Italiano, la fonte di profonde riforme istituzionali e di riconfigurazione del sistema produttivo. Assumendo che i grandi progetti che il Governo Italiano presenterà all'UE con il PNRR siano i migliori, assumendo che verrà scelto il sistema di governance e monitoraggio più adeguato (e su questo l'attuale aspro dibattito a Gennaio 2021 sta mettendo in pericolo il Governo e mostra in ogni caso che la strada è ancora lunga), rimarranno ancora tre formidabili problemi aperti.

- a. Il primo è che gli investimenti dovranno generare un **profondo cambiamento nei sistemi produttivi**. Next Generation Eu ha lo scopo di dar luogo a investimenti che dovrebbero innovare profondamente nei sistemi di produzione e distribuzione di energia, nella difesa del suolo, negli assetti urbani, nelle infrastrutture digitali, nella digitalizzazione, nei sistemi di trasporto e logistica, nei sistemi di istruzione e formazione, nel welfare, che dovrebbero portare alla ricollocazione dell'Italia nelle catene del valore globali. Strategie e piani innovativi quindi saranno necessari ma non saranno sufficienti: occorrerà accompagnare queste strategie e a queste risorse aggiuntive con *cambiamenti strutturali profondi nelle imprese grandi, medie e piccole; nel terzo settore; nelle professioni e nel lavoro autonomo; nelle pubbliche amministrazioni*: in una parola **un nuovo modo di produzione** Le risorse finanziarie sono necessarie ma non sufficienti: occorre riprogettare l'Italia delle organizzazioni mobilitando energie e competenze. *La riprogettazione e rigenerazione di queste organizzazioni sarà il fattore decisivo di questa grande trasformazione.*
- b. Il secondo è costituito dai due principali prerequisiti per la realizzazione di ogni possibile piano di ripresa e resilienza: la **scuola e la pubblica amministrazione**. Per condurre in porto i progetti del PNRR che verranno deliberati, occorre affrontare con energia, tempestività e concretezza senza precedenti due principali debolezze storiche del nostro paese rappresentate proprio dalla scuola e dalla pubblica amministrazione. Non solo perché l'Unione Europea le chiede come

reforme prioritarie che devono accompagnare gli investimenti ma soprattutto perché *con il presente sistema della formazione e istruzione e con l'attuale pubblica amministrazione non sarà possibile attuare gli investimenti deliberati, nei tempi e con la qualità richiesti*. Infatti le trasformazioni indotte dagli investimenti richiedono competenze professionali e servizi della pubblica amministrazione oggi drammaticamente insufficienti.

- c. Il terzo è l'**attuazione del PNRR**, ossia l'*"ultimo miglio"* dei progetti: tempi, adeguatezza dell'amministrazione, coinvolgimento degli stakeholder, potenziamento della ricerca, sviluppo formazione e altro. Mentre la predisposizione del Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza da presentare all'Unione Europea non può che essere centralizzata, l'ultimo miglio dovrebbe vedere il potenziamento delle capacità spesa dell'amministrazione mediamente scadenti ma con sveltanti eccezioni⁵, del coinvolgimento delle imprese e delle istituzioni nazionali, regionali e metropolitane. Come ? Noi proponiamo attraverso patti nazionali e territoriali fra pubbliche amministrazioni territoriali, imprese, università, scuole, terzo settore, sindacati focalizzati su obiettivi misurabili di innovazione, sostenibilità, aumento del valore aggiunto e della produttività, aumento dell'occupazione di qualità. *Questo richiede di adottare non solo processi diffusi di attuazione e di monitoraggio efficaci ma anche di coinvolgere fin dall'inizio gli attori sul territorio fin dalla fase iniziale, potenziando la pubblica amministrazione con percorsi di cambiamento mission driven*.

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 bassi, infine, attrazione di investimenti stranieri, salari, titolari di istruzione terziaria universitaria e non. 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, lo scarso finanziamento e la dispersione delle strutture di ricerca e universitarie, la fragilità delle Piccole e Medie Imprese, la insostenibile burocrazia pubblica, 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, che ho invocato nel mio libro *Organizzazione e Società*, Il Mulino.

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, il "sistema professionale" del mondo sanitario, dell'ordine pubblico, dell'istruzione, della logistica, dei servizi pubblici, della grande distribuzione non solo ha 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. In terzo luogo, le eccellenze delle

⁵ Fabrizio Barca e Mario Monti nel loro articolo "Il Recovery delle dispute: breve discorso sul metodo". *Il Corriere della Sera*, 13 Dicembre sostengono che l'execution del Piano dovrà assumere il "linguaggio dei risultati" e la "grammatica della gestione"

Tito Boeri e Roberto Perotti, "L'Italia rischia di perdere il tesoro del Recovery Fund" *La Repubblica*, 14 dicembre 2020, segnalano la tradizionale incapacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni che su 40 miliardi di fondi strutturali sono riusciti a spenderne 14. Questo piano ingente inoltre ha come oggetto non solo finanziamenti ma in gran parte acquisti di beni e servizi, quindi con le complicazioni delle gare d'appalto, dei ricorsi e altro.

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. I sindacati hanno difeso insieme le aziende e la salute dei lavoratori. E non da ultimo, punti di forza sono alcune organizzazioni 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, come alcune Amministrazioni regionali, come l'Emilia-Romagna e il Veneto alcuni Comuni.

Ma soprattutto, il comportamento dei cittadini italiani di fronte all'emergenza ha mostrato straordinarie doti di coraggio, resilienza, disciplina, come ai tempi del secondo conflitto mondiale: gli italiani 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 in alcuni casi elevato a smart working, tenuto ibernati 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 registrato un balzo inatteso e promettente di ulteriori sviluppi.⁶

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.

Il Next Generation Plan, per diventare davvero lo strumento per una accelerazione della crescita che porti l'Italia su un cammino di sviluppo, 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 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 almeno 500.000 giovani con una formazione professionale ricca e non solo giuridica ma bisogna cambiare i ruoli e le professioni a cui sono destinati. Almeno un milione di lavoratori dovranno convertirsi a nuovi ruoli e nuove professioni. Ma contemporaneamente e drammaticamente la disoccupazione giovanile, i NEET, la dispersione scolastica sono le più alte d'Europa.

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 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, come coordinatore del Comitato esperti, che il Ministero dell'Istruzione ha attivato da 21 aprile al 13 luglio 2020, sono basate su due linee di azione necessarie

⁶ Ripreso nel "Punto di Paolo Pagliaro" in Otto e Mezzo <https://www.la7.it/otto-e-mezzo/video/perche-possiamo-farcela-21-12-2020-356824?fbclid=IwAR2rAzdudxcpVWZnj-pbsr3OSudEEGE3bn5AQm1limdImtrQAOOvpKGPT2c>

e praticabili subito: a) rilanciare il percorso di **autonomia della scuola**, avviato con legge 59/1997 e da allora più volte arenatosi; b) lanciare dei **Patti educativi di comunità** che possano riunire attorno alla scuola tutte 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 ⁷:

- 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** 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 didattiche capaci di superare le "gabbie del Novecento" superando l'immagine di una aula come spazio chiuso ed obbligato, per approdare verso **architetture più flessibili**
- VI. Una scuola capace di **integrare il diritto alla salute e quello all'educazione**. L'educazione alla salute richiede attenzione al corpo, alla vita collettiva, alla vita civile, ai rapporti di gruppo, ma anche alla possibilità di dare più spazio alla musica, allo sport, alla cultura del cibo, all'arte, intesi come mezzi di espressione individuale e collettiva, nonché l'uso delle stesse tecnologie digitali a fini ludici, espressivi e di condivisione sociale
- VII. **Personale 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 attivando un percorso attivato da una forte volontà politica e sviluppato con progetti che attivino partecipazione, cooperazione e progettualità. Un esempio fu il progetto PICTO⁸ 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 dal Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer e dai vertici del suo Ministero, che coinvolse diverse migliaia di persone nel sistema della PI e che si interruppe solo per la caduta del Ministro per opera del sindacato.

La Pubblica Amministrazione

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

⁷ Patrizio Bianchi *Lo specchio della scuola*, Il Mulino, 2029

⁸ Federico Butera (a cura di) *Il libro verde della Pubblica Istruzione*, Prefazione di Luigi Berlinguer, Franco Angeli, 1998

La Pubbliche Amministrazione in Italia, come altre in Europa, non hanno risposto in modo soddisfacente a queste sfide.

Le nostre Pubbliche Amministrazioni investite dal mutamento economico e sociale continuano più di prima ad essere spinte a ristrutturarsi e a cambiare, adottando nuovi paradigmi. Le aree di intervento principali tentate e raramente coronate da successo sono:

- l'innovazione di servizi e processo
- la rivoluzione digitale
- l'efficienza e l'efficacia
- lo sviluppo sostenibile entro un'economia globale
- lo sviluppo di nuovi rapporti con le aree sistema, i territori, le altre imprese
- lo sviluppo di nuovi lavori e nuovi lavoratori
- la promozione e la gestione moderna delle risorse umane

La pandemia rende ora improcrastinabile questi cambiamenti aggiungendo per ragioni sanitarie un'altra dimensione di intervento, quella del luogo dove si lavora ossia del lavoro remoto, home work, smart work, lavoro agile, comunque lo vogliamo chiamare.

Ma come? Non con gli editti centralistici. Non con i fervori e le prediche. Ma con percorsi di cambiamento processuale strutturale, ossia percorsi la progettazione, realizzazione, partecipazione che generano organizzazioni reali di eccellenza e in alcuni casi, nuovi modelli.

E' necessario andare oltre l'illusione di modificare la burocrazia pubblica solo con il diritto amministrativo, con l'informatica, con il public management: la *governance partecipata*, operando in rete con i soggetti dell'economia e della società, proposta fin dagli anni 90 in Nord Europa da autori come Rhodes, Kickert and Klijn include tutto ciò e molto di più: una amministrazione che non è non palla al piede ma bensì è promotrice dello sviluppo ⁹.

Parliamo di un modello diverso dal new public management anglosassone, il nuovo management pubblico che non ha portato a una migliore efficienza delle amministrazioni ma bensì 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, il saper fare delle amministrazioni, la loro capacità di essere architetto e gestore insieme.

La Pubblica Amministrazione non può cambiare solo guardando a se stessa, sollevandosi da sola per i capelli come fece il Barone di Munchausen. Essa può cambiare se è parte di un programma per cambiare l'economia e la società del territorio in cui opera, contribuendo a programmi di innovazione di lungo periodo per ridisegnare il sistema produttivo e sociale, e se partecipa attivamente alla gestione di emergenze.

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. Questo cambiamento include all'interno dell'Amministrazione l'adozione di tecnologie abilitanti che favoriscano la riconfigurazione dell'organizzazione e del lavoro pubblico come lavoro professionale, creando ruoli e professioni responsabili, anche approfittando dello smart working. ¹⁰

Certo vanno rimossi vicoli normativi e burocratici eccessivi. Nel corso di progetti mission driven è ragionevole pensare alla sospensione trasparente di norme sugli appalti se questo fa parte di un

⁹ Federico Butera "Reinventing Governement", in A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer International Publishing, AG 2018

¹⁰ Federico Butera "Dallo smart-working al lavoro ubiquo di qualità: una opportunità per cambiare il lavoro e le organizzazioni", in *Harvard Business Review Italia*, Settembre 2020

percorso strutturato come nel caso di scuola del Reinventing Government varato da Clinton e Gore¹¹ del Ponte San Giorgio a Genova¹².

Un esempio verrà illustrato di seguito: il caso del cambiamento dell'organizzazione della Regione Emilia-Romagna che, nel contribuire al successo del Patto per il lavoro, ha cambiato sé stessa.

Risposte in rete alla crisi sanitaria, economica e sociale della pandemia

Le risposte alla crisi vengono generate entro una rete di politiche e alleanze a vari livelli.

1. Il primo livello è quello planetario. L'ILO-BIT di Ginevra prevede che la crisi ridurrà il numero di ore lavorate nel mondo del 6,7 per cento nel secondo trimestre del 2020, equivalenti a 195 milioni di lavoratori a tempo pieno. Ma 1,25 miliardi sono i lavoratori ad alto rischio. “Questo è il più grande test per la cooperazione multilaterale in oltre 75 anni”, dice il Direttore Ryder. Certo, ma come? Nessuno lo ha spiegato. Occorre qualche inedito accordo tra le nazioni, avanzate e in via di sviluppo, per ri-regolare le catene globali del valore e correggere l'indebolimento del lavoro a scala mondiale, nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile 2030
2. Il secondo livello è quello Europeo. Next Generation EU è l'espressione di una rinnovata solidarietà europea, che si era appannata prima del coronavirus. Poi la discussione fra la Commissione, Parlamento Europeo, i governi aveva raffreddato gli ottimismo. Ma alla fine è stato dato il via libera alla complessa procedura del Next Generation EU e con essa forse una nuova fase della coesione europea.
3. Il terzo è quello nazionale. Sono i contenuti del PNRR che delibera le strategie di investimenti e per cui abbiamo prima identificato le due priorità di riforma/change management strutturale ineludibili: la scuola e la Pubblica Amministrazione. Le epocali dimensioni strategiche e strutturali del PNRR sono alla radice del livello di conflitto che infiamma queste giornate di inizio anno e al tempo stesso delle esigenze di coesione attese dai cittadini e su cui giungono gravi i richiami del Capo dello Stato ad essere “costruttori”.
4. Il quarto livello è quello regionale o interregionale, metropolitano, territoriale, quello dei Patti in cui soggetti e competenze si aggregano quando sarà il momento di mettere a terra i piani nazionali di investimento

L'ultimo miglio

Già in lavori precedenti, abbiamo proposto di coprire l'“ultimo miglio” del piano nazionale di transizione con Patti regionali, interregionali, metropolitani¹³. Quel “miglio” cioè dove le strategie diventano 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 relati al clima, alla digitalizzazione, alle infrastrutture, al welfare si addensa una complessità spesso trascurata. Innanzitutto sono migliaia di

¹¹ Federico Butera e Bruno Dente (a cura di) *Change Management della Pubblica Amministrazione: una proposta*. Prefazione di Renato Brunetta, Franco Angeli, 2001, con la storia dei demonstration projects (Demo) e dei reinventing laboratories (Labs). I Demo autorizzavano gli uffici a condurre sperimentazioni nella gestione del personale (classificazione, retribuzione, valutazione, orari di lavoro ecc.), anche in deroga alle norme e leggi vigenti che regolano il Civil Service.

¹² Renzo Piano “Che cosa vuol dire progettare insieme. Il discorso all'inaugurazione del Ponte San Giorgio”. Con commenti di Emilio Bartezzaghi, Federico Butera, Federico Maria Butera, Carlo Castellano, Giorgio De Michelis, Gianfranco Dioguardi, Marcello Martinez, Edoardo Segantini, Sergio Tosato, in *Studi Organizzativi*, 2, 2020

¹³ Patrizio Bianchi, Federico Butera, Giorgio De Michelis “Il Patto per il lavoro, un modello per ripartire”, Rivista mensile *Il Mulino* 4/20

progetti e non finanziamenti. Il successo dell'azione dipende quindi non solo dalla capacità di spesa e di 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. Ciò fa sì che non tutti assumono gli obiettivi della decisione come loro riferimento, ma spesso agiscono in primis per difendere la loro autonomia decisionale rispetto alla decisione stessa facendosi forza del loro ruolo. Per ovviare a questa ben conosciuta e frequente eventualità di contrasti di interessi e di localismi una prima alternativa è una gestione centralizzata degli investimenti. Ma questo non risolverebbe il problema. In primo luogo i decisori politici pensano che il loro compito si esaurisce nel momento in cui hanno preso una decisione e l'hanno comunicata all'opinione pubblica, disinteressandosi della sua messa in opera e della sua efficacia. In secondo luogo si incontra il limite della assai ridotta capacità di spesa della PA che abbiamo richiamato prima. Ciò è dovuto, come detto, alla circostanza che la PA, in Italia, è imbricata in un apparato normativo pletorico e soffocante e che nella maggioranza dei casi organizzativamente debole e rigida, è difensiva e rifiuta l'assunzione di responsabilità che non siano quelle che fissate nelle normative vigenti, rendendo inevitabili inefficienze e ritardi.

Una alternativa a tutto ciò sono i Patti. I Patti 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 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.

Sono tante le aree di investimento e di riforma. La nostra proposta è quella di focalizzare dei Patti sul **lavoro** come asse principale che regga tutti gli altri grandi temi del PNRR: creare valore aggiunto sul territorio attraverso la creazione di lavoro di qualità che è la "ricchezza delle nazioni", come scriveva Adam Smith. Vanno ovviamente rispettate tutte le procedure amministrative e gestionali richieste dalle ingenti risorse europee mobilitate. Ma va ribaltato l'ordine oggi prevalente dei fattori nei processi di gestione dei fondi: prima la missione di sviluppo e di riforma e poi la complessa amministrazione dei fondi, che va considerata un mezzo e non un fine.

Ci ispiriamo in questa proposta al Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna che, nella scorsa legislatura ha aumentato il valore aggiunto della produzione, elevato il tasso di occupazione, dimezzata la disoccupazione, generati investimenti in tecnologie avanzate. Tasso di utilizzazione dei fondi europei, 92%.

La rigenerazione e l'innovazione delle imprese e pubbliche amministrazioni che è la ratio nella Next Generation EU, va ottenuta attraverso l'adozione integrata di tecnologie digitali abilitanti, di forme organizzative di nuova concezione, di lavori di qualità. Perché l'asse del lavoro? Il tasso di occupazione (oggi drammaticamente basso: 66% per gli uomini, 49% per le donne) deve salire e il tasso di disoccupazione deve abbassarsi soprattutto per le donne (privilegiando i settori in cui l'occupazione femminile può crescere, come istruzione e servizi) e i giovani, creando lavoro di qualità ed una estesa professionalizzazione e contrastando le aree di lavoro precario e scadente. Infatti

affinché virtuose politiche produttive, tecnologiche, ambientali attese possano essere realizzate occorre creare e formare ruoli e professioni ibridi dove le competenze digitali si aggiungano a lavori tradizionali o ne costituiscano di nuovi centrati sulla valorizzazione dei dati (il “petrolio del futuro”), sviluppare green new jobs in tutti i settori, diffondere lo smart work nelle forme di lavoro ubiquo di qualità, superando così i lavori parcellari e burocratici. E’ su questi nuovi lavori in continua evoluzione che bisogna formare i lavoratori, *new skills for new jobs*. A quelli che dovranno impegnarsi nei nuovi lavori vanno offerti solidi programmi di riconversione professionale e politiche sociali di sostegno. A quelli che non potranno avere un lavoro altamente qualificato va assicurato un lavoro decente, che assicuri comunque una buona qualità della vita.

L’esperienza del Patto per il Lavoro dell’Emilia Romagna

Come è avvenuto in Italia nei casi dei terremoti del Friuli (1976) e dell’Emilia (2012), occorre convertire l’emergenza in una forza di coesione che attivi fin d’ora patti fra tutti gli attori pubblici e privati a livello nazionale, regionale, metropolitano, per ascoltare i bisogni dei più fragili e al tempo stesso riconfigurare e innovare in modo consensuale e partecipato i sistemi produttivi e sociali dei territori. Questo è quello che fecero in paesi e tempi diversi il New Deal, il Piano Marshall, la Mitbestimmung tedesca, l’Industrial Democracy scandinava.

In questi ultimi anni, l’esperienza più avanzata e matura di programmazione condivisa e partecipata in Italia è stata il Patto per il Lavoro della Regione Emilia-Romagna, firmato a Bologna il 20 luglio 2015.

Questa esperienza è radicata nella straordinaria emergenza causata dal terremoto del 20-29 maggio 2012, che coinvolse l’area tra Ferrara e Parma, colpendo una delle zone più industrializzate d’Italia ed in particolare i distretti meccanici, biomedicali e tessili del Modenese. Dopo aver rifiutato il commissario straordinario, imposto dal governo, la ricostruzione venne gestita da un comitato istituzionale guidato dal Presidente della Regione Vasco Errani, in funzione di commissario, e tutti i sindaci dell’area colpita in funzione di subcommissario, fortemente partecipato da tutte le istanze rappresentative dell’economia, nella convinzione che proprio nel momento dell’emergenza bisogna rafforzare le strutture democratiche del territorio.

Da quell’esperienza nel febbraio 2015, al varo della nuova legislatura il Presidente Bonaccini decise di avviare un Patto per il Lavoro, che coinvolgesse tutte le rappresentanze sindacali, imprenditoriali, le università, le scuole, le istituzioni bancarie e finanziarie, il volontariato, affidato al coordinamento dell’allora assessore Patrizio Bianchi.

Dopo una lunga elaborazione congiunta, nel luglio 2015 venne firmato un patto che richiedeva ad ognuno dei partecipanti di definire i propri investimenti ed i propri comportamenti nel prossimo periodo corrispondente alla legislatura, giungendo ad una azione comune avente come obiettivi misurabili l’aumento del valore aggiunto e quindi la riduzione della disoccupazione, con definizione dei parametri dati dall’aumento delle esportazioni, dell’aumento delle attività di ricerca e di educazione superiore, dalla riduzione della dispersione scolastica, e con il comune impegno di sostenere la creazione ed attrarre strutture di ricerca, tali da riposizionare l’intera struttura economica della Regione al centro del sistema europeo della ricerca.

A tale piano vennero finalizzate tutta la programmazione dei fondi strutturali europei e tutte le risorse regionali e nazionali disponibili cosicché il Patto per il lavoro divenne l’atto generale di programmazione della Regione, rispetto al quale si sviluppò anche una intensa riorganizzazione della stessa amministrazione regionale, che passò da 12 direzioni regionali a 5 direzioni, strutturate sui grandi nodi individuati dal Patto: a) risorse umane e innovazione del sistema industriale, turismo,

commercio e cultura, b) agricoltura ed ambiente montano, c) salute e servizi sociali, d) ambiente e mobilità, e) coordinamento generale, bilancio e personale.¹⁴

Contestualmente venne affidato ad un unico assessore, lo stesso Patrizio Bianchi, il coordinamento di tutti i fondi europei e la loro programmazione, oltre che i rapporti con l'Unione europea, e le politiche per educazione, ricerca e lavoro, che vennero riconosciute come il punto di partenza dell'azione strutturale.

Si assunse inoltre che prioritario fosse un intervento sullo sviluppo del polo big data e intelligenza artificiale che vedeva già a Bologna il principale centro di super-calcolo scientifico italiano, attraendo la sede del centro di elaborazione dati della agenzia europea per le previsioni metereologiche.

Dopo cinque anni, a fine legislatura il tasso di disoccupazione scendeva in regione dall'11 per cento del febbraio 2015 al 4.8 per cento del febbraio 2020, conseguendo così l'obiettivo condiviso di dimezzare la disoccupazione.

Da tale esperienza possono essere tratte indicazioni, per giungere a delineare patti che possano essere sviluppate nei diversi contesti nazionali, regionali e metropolitani, aventi proprie specificità coerenti con storia, struttura ed ambizioni delle diverse comunità, che tengano ovviamente come riferimento l'emergenza sanitaria che motiva questo bisogno di rilancio, ma che possano anche affrontare i grandi temi della digitalizzazione e della sostenibilità ambientale, già assunti dal Piano New Generation Eu.

Nella ricerca condotta dalla Fondazione Irso¹⁵, abbiamo rilevato in questo un esempio di una forma realizzata di *governance partecipata* preconizzata negli anni 90 e un metodo generalizzabile usabile in altri contesti che integrano strategia e organizzazione; attivano coesione e partecipazione; fanno accadere davvero le cose.

I patti regionali e metropolitani, l'”ultimo miglio” per il Next Generation EU

La Giunta dell'Emilia Romagna con la Vicepresidente Elly Schlein e l'Assessore allo Sviluppo Economico e al Lavoro Vincenzo Colla hanno rilasciato in questi giorni il nuovo patto per il lavoro e il clima per il sessennio con nuovi contenuti ma adottando lo stesso metodo. Noi riteniamo che questo approccio sia utilmente adottabile non solo dalle Giunte delle grandi Regioni presiedute da Luca Zaia, Eugenio Giani, Vincenzo De Luca, Francesco Acquaroli, Michele Emiliano da poco eletti o rieletti ma anche dalle altre Amministrazioni regionali: esse avranno un ruolo fondamentale nell'utilizzazione delle risorse europee, in particolare sul green new deal, sullo sviluppo industriale, sulla formazione professionale.

Molti progetti finanziati con le risorse europee saranno affidati alle città. L'economia urbana è il traino di ogni altro settore (logistica, servizi etc.). Il cambiamento delle città sarà senza precedenti. Secondo le ricerche di Paolo Perulli¹⁶, le periferie e la campagna potranno avvicinarsi. Si stima che tra il 30 e il 40% dei lavori non torneranno in città ma diventeranno lavoro ubiquo: questi lavori non spariranno, ma si localizzeranno nelle aree (periferie, città minori, campagna) in cui risiedono i lavoratori.

Creare nelle periferie e nelle città minori, spazi di coworking forniti di servizi digitali e di assistenza tecnica porterà a un nuovo modello di urbanizzazione decentrata. Investimenti di infrastrutturazione digitale delle periferie, città minori e campagna sono una priorità assoluta. Accanto ad essa si collocano il sostegno alle start-up, la attrazione nei centri urbani del nuovo artigianato digitale, la rete di formazione professionale, la rete delle strutture diffusa di innovazione

¹⁴ Federico Butera, Patrizio Bianchi, Francesco Frieri Emergenza e piani di sviluppo. Una occasione per cambiare la Pubblica Amministrazione, in *Sviluppo & Organizzazione*, Maggio Giugno 2020

¹⁵ Patrizio Bianchi, Federico Butera, Giorgio De Michelis, Paolo Perulli, Francesco Seghezzi, Gianluca Scarano. *Coesione e innovazione Il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna*. Postfazione di Vincenzo Colla. Il Mulino, 2020

¹⁶ Paolo Perulli, Luciano Vettoreto, Tipi di città e analisi socio-spaziale, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 2018.

tecnologica sul modello Fraunhofer, i servizi avanzati per le imprese, il potenziamento dei beni collettivi per la competitività.

E i centri città, che perderanno una parte dei lavori d'ufficio e del relativo indotto, che cosa diventeranno? Essi sono abitati da élites e classi creative e di servizio, che, ad esempio, a Milano e a Bologna sono il 58-59% della popolazione lavorativa totale. Per essi, e per i city users -studenti, turisti- i centri città diventeranno grandi parchi urbani della cultura e dei servizi immateriali. In questa prospettiva nasceranno molti nuovi lavori knowlege workers, lavori artigiani e negozi di prossimità.

Su questa linea si stanno muovendo sia Milano con un progetto in corso di elaborazione voluto dal sindaco Giuseppe Sala e coordinato dall' Assessore Cristina Tajani, che Firenze e Pesaro con forti prese di posizione dei sindaci Dario Nardella e Matteo Ricci. L'elezione del nuovo sindaco di Roma premierà, speriamo, chi sarà capace di promettere, attivare e realizzare patti metropolitani.

Su questa linea si stanno muovendo aree omogenee come il Canavese con il progetto Canavision e altre.

Sette approcci e metodi per l'”ultimo miglio”

Nella nostra ricerca contenuta nel volume *Coesione e innovazione* citato , abbiamo rilevato *sette approcci e strumentazioni convergenti per attivare e gestire con successo i Patti per il Lavoro* che possono adottati tenendo conto della peculiarità economiche, politiche delle diverse regioni, aree territoriali, città, aree omogenee territoriali. Li proponiamo come metodo da adottare per l'”ultimo miglio” del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza:

1. *La stipula di un “Patto” fra le istituzioni del territorio e i suoi corpi intermedi*: un Patto fondato sulla fiducia reciproca che gli obiettivi del patto potranno essere raggiunti, sulla definizione da parte di ognuno dei rispettivi piani di azione di lungo periodo e sull'impegno a realizzarli, con l'obiettivo della sostenibilità ambientale e sociale nell'orizzonte 2030;

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 produttive delle filiere*, incluse le attività che possono essere attratte nuovamente sul territorio in ragione della revisione delle catene globali di subfornitura (reshoring) in una prospettiva di catene del valore europee;

3. *La definizione di obiettivi condivisi di creazione di valore aggiunto e di creazione di lavoro di qualità*, specificabili in parametri misurabili e costantemente monitorati;

4. *La finalizzazione a tali obiettivi degli investimenti* resi disponibili dal PNRR, e da altre fonti pubbliche e private;

5. *La condivisione di un approccio integrato di politiche pubbliche*, definito da Patrizio Bianchi come “*All-government-approach*”, che integri interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, superando le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa;

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

7. *L'attivazione di un programma di “Change Management” delle stesse amministrazioni pubbliche* 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.

17

¹⁷ Federico Butera, Patrizio Bianchi, Francesco Frieri “Il Patto per il Lavoro e la Pubblica Amministrazione che cambia se stessa”, in *Harvard Business Review*“, maggio 2020

Federico Butera, Patrizio Bianchi, Francesco Frieri “Alla ripresa dopo l'emergenza e alla Quarta Rivoluzione Industriale occorre una Pubblica Amministrazione 4.0”, in *Sviluppo&Organizzazione*, maggio 2020