

Federico Butera

*è professore emerito di Scienze dell'Organizzazione
all'Università di Milano Bicocca e Roma "Sapienza"
e presidente della Fondazione Irso*

I PATTI PER IL LAVORO SUL TERRITORIO COME METODO PER L'ULTIMO MIGLIO DEL PNRR: UNA PROPOSTA PER L'ITALIA

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) dovrà essere presentato alla Commissione europea ad aprile. Sui contrasti in merito alle strategie e alla sua governance è caduto un governo. Ora ha giurato un nuovo esecutivo focalizzato proprio su questo. Mario Draghi si è già accreditato per formulare le strategie e governance migliori possibili, compatibili con la struttura del bilancio dello Stato e accettabili dall'Europa, che verranno portate all'approvazione del Parlamento. Il presidente del Consiglio ha anche fatto sapere che sta lavorando da solo con il ministro dell'Economia Daniele Franco e pochi fidati consiglieri per arrivare a presentare ad aprile un lavoro ben fatto, che verrà certamente approvato dalla estesa maggioranza del Parlamento e ineccepibile per l'Europa. Era tutt'altro che facile ed è già tanto. *Job well done mr. President.* Ma, come diceva Churchill, «fare strategie non è la cosa più difficile; il difficile è realizzarle». Eisenhower a sua volta diceva che «i piani sono tutto prima della battaglia, ma sono del tutto inutili quando questa è cominciata». Da aprile la battaglia della utilizzazione effettiva di queste ingenti risorse comincerà davvero e inizierà la fase della copertura dell'«ultimo miglio», il miglio della *execution*, che durerà come minimo tre anni. Come affrontare la battaglia dell'«ultimo miglio»?

TRE PRIORITÀ (PERCHÉ NON SIANO MISSION IMPOSSIBLE)

Mobilizzazione e coesione delle energie pubbliche e private I 209+90 miliardi previsti sono destinati in gran parte ad acquisti di beni e servizi: questo vuol dire appalti, processi attuativi, monitoraggio, rendicontazione, controlli e soprattutto cantieri di esecuzione.

Per gestire un tale volume di investimenti occorre suscitare coesione e spinta all'innovazione sia a livello centrale sia territoriale: limitarsi solo a gestire le pur complicatissime *compliance* burocratiche e ai controlli equivale a decretarne in anticipo l'insuccesso. Bisogna che si mobilitino le forze pubbliche e private delle macro Regioni come il "Pentagono dello sviluppo italiano" (Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna); delle singole Regioni, come l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Puglia, la Sardegna e altre; delle Città metropolitane come Milano, Bologna, Firenze, Venezia, Pesaro e altre; le aree omogenee come il Canavese, l'Agordino ecc.

Riforme e riorganizzazione della pubblica amministrazione, della giustizia, della scuola Anche se non ce lo chiedesse l'Europa come preconditione per l'erogazione del fondo, per il successo del Next Generation EU sarebbe comunque indispensabile un vasto programma di riforme della Pubblica Amministrazione (meglio dire di gestione del cambiamento): a) amministrazioni territoriali, che devono cambiare se stesse. Ci sono Regioni che spendono solo il 50% dei fondi europei ordinari, figuriamoci cosa potrebbe accadere con flussi di questa inusitata portata! È quindi indispensabile un percorso di rafforzamento della pubblica amministrazione: l'emergenza suggerisce e consente una modalità di *change management mission driven*;¹ b) il PNRR tende ad attirare investimenti, ma gli investitori non possono che continuare a esitare di fronte a una giustizia civile fra le più lente d'Europa: la riforma organizzativa della giustizia civile (oltre quella più difficile della giustizia penale) non è più procrastinabile. Occorrerà un percorso di cambiamento degli uffici giudiziari, percorso avviato e poi abbandonato dal progetto Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani;² c) ogni investimento richiederà risorse umane qualificate e meno qualificate: la scuola e la formazione continua sono determinanti. Deve partire un processo di cambiamento della rete dell'istruzione con patti educativi territoriali.³

- 1 F. Butera, *Il change management strutturale "mission driven"*. in "Prospettive in Organizzazione", 18 gennaio 2021, disponibile su prospettiveinorganizzazione.assioa.it/il-change-management-strutturale-mission-driven-un-metodo-per-cambiare-le-pubbliche-amministrazioni-butera/
- 2 F. Butera, *Tribunali capaci di cambiare*, in "Harvard Business Review Italia", novembre 2013.
- 3 P. Bianchi, *Nello specchio della scuola. Quale sviluppo per l'Italia*, il Mulino, Bologna 2020.

Rigenerazione delle organizzazioni produttive Occorrerà accompagnare a queste strategie e a queste risorse aggiuntive cambiamenti strutturali profondi nelle imprese grandi, medie e piccole, nel terzo settore, nelle professioni e nel lavoro autonomo. La riprogettazione e rigenerazione di tali organizzazioni sarà il fattore decisivo di questa grande trasformazione.

LA QUESTIONE ORGANIZZATIVA ITALIANA

L'emergenza Covid-19 è caduta su un sistema produttivo italiano debole, in cui 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 anche i livelli di attrazione degli investimenti stranieri, quelli dei salari, i numeri dei titolari di istruzione terziaria universitaria e non, le competenze digitali.

Lo tsunami del 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, i lacci e laccioli del sistema normativo, l'attenzione spesso timida 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 azioni potenti di rigenerazione delle organizzazioni pubbliche e private.⁴

L'emergenza Covid-19 ha però anche mostrato alcuni punti di forza per avviare con successo processi a "doppia elica", cioè interventi di ristoro e di investimenti per un futuro diverso: a) 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; b) la vitalità delle or-

L'EMERGENZA COVID-19
HA MOSTRATO ALCUNI
PUNTI DI FORZA PER
AVVIARE CON SUCCESSO
PROCESSI A "DOPPIA ELICA",
CIOÈ INTERVENTI DI RISTORO
E DI INVESTIMENTI PER UN
FUTURO DIVERSO

4 F. Butera, *Organizzazione e società*, Marsilio, Venezia 2020.

ganizzazioni del terzo settore che si sono prese in carico molte emergenze; c) le eccellenze delle migliori grandi e medie imprese che, operando nelle fasi alte delle catene del valore, hanno pensato subito a nuovi prodotti e servizi e a ricollocarsi su nuovi mercati; d) i sindacati, che hanno difeso insieme le aziende e la salute dei lavoratori; e) non da ultimo, punti di forza sono alcune organizzazioni pubbliche di servizio che 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, alcune amministrazioni regionali, ad esempio l'Emilia-Romagna e il Veneto, e anche alcuni Comuni; f) ma soprattutto spicca il comportamento dei cittadini italiani di fronte all'emergenza, che hanno 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.

L'EMERGENZA LAVORO

La disoccupazione è stata nel 2020 del 9,4% e si prevede che salirà a oltre l'11% nel 2021; ossia oltre tre milioni di italiani e, in proporzione molto più elevata, di italiane che non trovano lavoro. La disoccupazione giovanile nel 2020 era del 29,7%, diversamente distribuita fra Nord e Sud, ed è anch'essa destinata a crescere. Oltre due milioni sono i giovani tra i 16 e i 29 anni NEET che non studiano e non lavorano, un dato per cui siamo ultimi in Europa. Il fenomeno della dispersione tocca il 13,5% della popolazione scolastica (con gravi disparità territoriali: ad esempio, fino a un 22,4% in Sicilia) contro una media europea del 10,25. Tutto ciò ha configurato le condizioni per la creazione di una "generazione perduta", come denunciato da Mario Draghi quando ancora era presidente della BCE. Il lavoro oltre a diminuire in quantità subisce fenomeni preoccupanti di degrado qualitativo. Alcune forme di lavoro sono al di sotto di una accettabile soglia di qualità: il lavoro precario, il lavoro frammentato online, il lavoro comprato dai caporali come una merce sottopagata, il lavoro nero, i lavoretti della *gig economy*, il lavoro dei *rider* paragonabile a "una nuova schiavitù", il lavoro ossessionante svolto con i Google glass e le cuffie nei magazzini di Amazon, per fare solo alcuni esempi. Frattanto c'è un crescente *skill gap*: contemporaneamente

alla disoccupazione giovanile si rileva che le imprese non trovano persone con le competenze di qualità richieste. Si calcola che circa 150.000 posti di lavoro siano scoperti per mancanza di competenze. Che fare allora? Le riforme del mercato del lavoro sono necessarie ma non sufficienti a fronteggiare fenomeni di queste dimensioni. Occorre generare lavoro di qualità in settori che registrano tumultuosi processi di innovazione: la *green economy*, la meccatronica, il sistema moda, la sanità, l'informatica, l'agroalimentare, i beni culturali ecc. Occorre in secondo luogo potenziare di alcuni ordini di grandezza i processi di apprendimento iniziale e lungo tutto l'arco della vita: *new skills for new jobs*. Bisogna espandere una emergente nuova idea di lavoro, ben diversa da quella del lavoro tayloristico dei *gig job* o dei lavori super specialistici transitori, che già si concretizza in molti casi sia nel lavoro altamente qualificato (*knowledge work*) sia nel lavoro semplice, che entrambi possono essere basati su responsabilità dei risultati e competenze tecniche e sociali. Sviluppare lavori che suscitano impegno e passione, lavori fatti di relazioni positive tra le persone e le macchine, che valorizzino anche il *workplace within*, ossia il posto di lavoro che è dentro le persone: la loro formazione, le loro storie lavorative e personali, le loro aspirazioni e potenzialità. Lavori con confini mobili con il tempo di vita, entrambi caratterizzati da una buona/alta qualità. Una prospettiva di professionalizzazione di tutti.⁵

LA PROPOSTA: I PATTI PER IL LAVORO SUL TERRITORIO

Le mie ricerche mi portano a individuare la priorità dell'Italia delle organizzazioni nella rigenerazione e nell'innovazione delle imprese e pubbliche amministrazioni adottando tecnologie digitali abilitanti, forme organizzative di nuova concezione, lavori di qualità. Per far ciò occorre attuare investimenti e riforme attraverso processi organizzati di coesione e innovazione.

Sulla base di ricerche ed esperienze internazionali e nazionali, la proposta della Community Progettare Insieme⁶ che ho l'onore di coordinare è quella di rafforzare l'"ultimo miglio" dei percorsi di esecuzione del PNRR lungo un asse principale: generare valore aggiunto sul territorio attraverso la creazione di lavoro di qualità.

Perché l'asse del lavoro? Non solo perché il lavoro è una emergen-

⁵ F. Butera, *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, in "L'Industria", 3/2017.

⁶ irso.it/community-progettare-insieme/.

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

VALORE GENERATO
E INNOVAZIONE
CRESCONO SE IL TASSO
DI OCCUPAZIONE DI
QUALITÀ SALE E SE SI
PROMUOVE UNA ESTESA
PROFESSIONALIZZAZIONE
CHE CONTRASTI LE AREE DEI
LAVORI PRECARI E SCADENTI

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

IL PATTO PER IL LAVORO DELL'EMILIA-ROMAGNA E IL PROTAGONISMO RICHIESTO DAI TERRITORI

Abbiamo condotto e pubblicato una ricerca sul Patto per il lavoro della Regione Emilia-Romagna che ha seguito questo percorso aumentando ogni anno il valore aggiunto della produzione, l'occupazione, dimezzando la disoccupazione e generando investimenti in tecnologie avanzate.⁷ Il Patto fu sottoscritto da cinquanta soggetti pubblici e privati: governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole, in sintonia con governo nazionale ed Europa. Non un contratto o un tavolo di concertazione, non un negoziato sulla distribuzione delle risorse pubbliche ma un patto impegnativo per far convergere strategie e iniziative dei sottoscrittori. La giunta dell'Emilia-Romagna ha varato il mese scorso il

7 P. Bianchi, F. Butera, G. De Michelis, P. Perulli, F. Seghezzi, G. Scarano, *Coesione e innovazione. Il Patto per il Lavoro dell'Emilia-Romagna*, il Mulino, Bologna 2020.

nuovo patto per il lavoro e il clima per il sessennio con nuovi contenuti ma adottando lo stesso metodo.

Nella ricerca condotta dalla Fondazione Irso, abbiamo rilevato in questo esempio una forma di governance partecipata proposta da studiosi del Nord Europa negli anni Novanta e un metodo generalizzabile che integra strategia ed esecuzione, che fa convergere politiche e organizzazione, che attiva coesione e partecipazione, che fa accadere davvero le cose. Riteniamo che questo approccio sia utilmente adottabile da tutte le altre amministrazioni regionali. Tutte avranno un ruolo fondamentale nell'utilizzazione delle risorse europee e nella attrazione di altri investimenti come è stato rivendicato dalla Conferenza delle Regioni per bocca del suo presidente Stefano Bonaccini. Molti progetti finanziati con le risorse europee saranno affidati alle città. L'economia urbana è il traino di ogni altro settore (ricerca, servizi, università, logistica, pubblica amministrazione ecc.). Il cambiamento delle città sarà senza precedenti. Questa linea è stata annunciata da Milano, Firenze, Venezia, Pesaro. L'ANCI per bocca del suo presidente Antonio De Caro ha dichiarato l'intenzione dei Comuni di avere un ruolo proattivo nel PNRR.

UN METODO PER L'“ULTIMO MIGLIO”

Nella nostra ricerca abbiamo rilevato un metodo basato su sette approcci e strumentazioni convergenti per attivare e gestire con successo i Patti per il lavoro, adattabile alle peculiarità economiche, politiche delle diverse Regioni, aree territoriali, città e forse anche piattaforme produttive: a) la stipula di un patto fra le istituzioni del territorio e i suoi corpi intermedi 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; b) 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; c) la definizione di obiettivi condivisi di creazione di valore aggiunto e di creazione di lavoro di qualità, specificabili in parametri misurabili e costantemente monitorati; d) la finalizzazione a tali obiettivi degli investimenti pubblici e privati resi disponibili e attivabili dal PNRR; e) la condivisione di un approccio integrato di politiche pubbliche, che definiremo come

all-government-approach, che integri interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, superando le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa; f) una organizzazione per l'attuazione del patto e il consolidamento di reti integrate di ricerca, di imprese, di formazione, che possiamo definire *performing community*; g) la attivazione di un programma di *change management* della stessa amministrazione regionale e locale perché essa si abiliti ad agire come agenzia di attivazione, consolidamento e integrazione di reti locali di soggetti indipendenti e autonomi in contesti nazionali e internazionali.

