

Il management delle città come reti di organizzazioni

Persone integrali e professioni a larga banda per uscire dalla crisi della pandemia ¹

di **Federico Butera**²

Indice

1. La città come rete di organizzazioni: città impresa, città enciclopedia
2. Le opportunità di Next Generation EU
3. Il cambiamento nei sistemi produttivi e amministrativi e la questione organizzativa italiana
4. Il modello di gestione del PNRR: piani centrali e “ultimo miglio”. La proposta dei Patti territoriali
5. Le riforme: scuola, giustizia, Pubblica Amministrazione
6. Conclusioni

1. La città come rete di organizzazioni: città impresa, città enciclopedia

La città è molto più che l'insieme delle relazioni fra persone, istituzioni, pubbliche amministrazioni, imprese, università, scuole, volontariato, economia informale, professioni. La città è una **rete di organizzazioni** che svolgono funzioni in parte diverse, in parte sovrappoventesi: una rete di cooperazione e di competizione. Una rete di soggetti con interessi diversi, che in limitata parte hanno interessi comuni nello sviluppo del bene comune e in gran parte interessi contrapposti. Che può diventare però una **rete governabile** di soggetti individuali e collettivi liberi e autonomi, se progettata e gestita come un soggetto composito collettivo.

La cooperazione e la coesione per la cura e l'innovazione dei beni comuni dipende dalla qualità delle organizzazioni e delle relazioni fra esse. Organizzazioni scadenti fanno città scadenti. Relazioni malate fanno città malate.

Il management delle città è molto di più che la gestione delle politiche e della burocrazia delle amministrazioni delle città: è la capacità di suscitare, animare, gestire **reti di organizzazioni governate**.

Il governo e la gestione della città è, secondo Gianfranco Dioguardi, quella della gestione della **città impresa**, “impresa erogatrice non solo di servizi ma soprattutto di sicurezza e di benessere sociale contrastando il degrado fisico e soprattutto il malessere e l'emarginazione sociale”. Essa è la più complessa delle organizzazioni: un aggregato di soggetti e di conoscenze di tutti che convergono nell'identità e nelle capacità di un soggetto collettivo, più grande e più evolutivo di ogni organizzazione componente ossia un **città enciclopedia** ³.

Gli elementi costitutivi di questa **rete governabile** ⁴ sono

- I. La **catena del valore** economico, sociale, culturale che percorre tutta la rete e che contribuisce agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale della città
- II. I **processi trasversali** di gestione, di elaborazione culturale, di ricerca, di innovazione, di diffusione delle conoscenze, di servizi alle imprese alle persone, di cura delle persone e molto altro: processi che attraversano tutti i nodi della rete
- III. I **nodi**. La città è caratterizzato da nodi diversi fra loro: amministrazioni, imprese, università, scuole, organizzazione del terzo settore, rappresentati delle forze sociali, professioni. Ciascun nodo deve essere (o

¹ © Federico Butera 2021

² Federico Butera è Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione, già Ordinario alle Università di Milano Bicocca e Roma Sapienza. Fondatore e Presidente dal 1974 dell'Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi oggi Fondazione Irso. Direttore di Studi Organizzativi. Ha scritto 37 libri e oltre 200 articoli

³ G. Dioguardi. Introduzione a questo volume *Il governo della città complessa*, Franco Angeli 2021

⁴ F. Butera, in *Organizzazione e Società*, Marsilio 2020, capitolo 8

meglio diventare) una organizzazione vitale caratterizzata da alta autonomia, capacità di cooperazione, comunicazione, condivisione delle conoscenze, contributo alla comunità

IV. Le **connessioni** scientifiche e professionali, economiche, informative, contrattuali, valoriali, politiche fra i nodi della rete e con le reti nazionali, europee e globali.

V. Le **infrastrutture comuni**, fisiche, di mobilità, finanziarie, organizzative, logistiche, informative.

VI. Le **proprietà operative**. La città deve essere animata da valori e culture condivise come sostenibilità, inclusione, welfare, sviluppo professionale e qualificazione, libero trasferimento delle conoscenze; libertà, creatività, responsabilità professionale, innovazione: dimensioni che devono essere driver di ogni azione individuale e collettiva e caratterizzate da indipendenza, dialogo, partnership, integrazione, orientamento al cittadino

VII. **Governance** Il centro di questa rete deve essere un sistema di cooperazione formalizzata costituita dalla amministrazione formale della città e della rete dei soggetti che da essa vengono animati e coordinati per il bene comune e dei cittadini. Una simile **governance partecipata** ha fra i suoi compiti la condivisione di obiettivi, le regole di base, la promozione di una cultura comune, l'eventuale intervento sui conflitti che possono sorgere come occasioni per scoprire problemi emergenti e trovare soluzioni innovative che li dissolvono. E soprattutto la mobilitazione verso le sfide.

Oggi alle sfide tradizionali di gran parte delle città italiane- costituite dalla qualità dell'ambiente e dell'aria, del degrado delle periferie, dai crescenti tassi di disoccupazione e sottooccupazione, dalle crescenti disuguaglianze, dalla insufficiente cura dei soggetti fragili, dalle sacche di povertà e di esclusione, dell'educazione delle giovani generazioni, dell'ordine pubblico, della insufficienza dei processi di innovazione- si aggiungono ora quelle della rivoluzione digitale, della crisi climatica e della pandemia.

Il management delle città composto da amministratori, dirigenti, funzionari, persone con esperienza e giovani che si avviano ad assumere nuovi incarichi, devono affrontare queste sfide ma anche nuove opportunità. Vediamo in quale contesto concreto e come e che modello di management tutto questo richiederà.

2. Le opportunità di Next Generation EU

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

La delibera del Consiglio dei Ministri il 12 Gennaio sul PNRR (Piano Nazionale di ripresa e resilienza), chiamato in gergo Recovery Fund, ha avviato un processo che coinvolgerà prima il Parlamento italiano e poi gli organi comunitari.

Su contrasti in merito alle strategie e alla governance del PNRR è caduto il governo Conte. Ha giurato il governo Draghi focalizzato principalmente su questo. Mario Draghi , all'insediamento aveva annunciato di voler lavorare con il Ministro dell'Economia Daniele Franco e pochi fidati consiglieri per arrivare a presentare ad aprile un lavoro ben fatto, da presentare alla sua estesa maggioranza in Parlamento e poi all'Unione Europea. Ora il 9 aprile il Premier ha annunciato il modello di un piano "in forte discontinuità in molte aree rispetto al piano precedente e in continuità in altre aree dove non aveva nessun motivi di essere in discontinuità ". Enrico Marro ⁵ scrive che il modello prevede due livelli. Il primo, centrale, supervisiona l'attuazione del PNRR ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea man mano che gli investimenti vengono realizzati. Sempre a livello di governo ci saranno una struttura di valutazione e una di controllo dell'attuazione del Piano: Palazzo Chigi si riserva la supervisione politica del PNRR attraverso un comitato cui partecipano i ministri interessati. 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. Le Regioni dovranno supervisionare i progetti gestiti da comuni e province. Verranno inoltre costituite delle task force locali per aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare le capacità di spesa.

⁵ E. Marro Il capo del governo. Forte discontinuità sul piano . *Corriere della Sera*, 9 aprile 2021

Così dopo lo scioglimento delle acute tensioni sulle le strategie e la governance, inizia ora la fase della attuazione dei piani. Come diceva Churchill “ Fare strategie è facile, il difficile è la realizzazione”, e come diceva Eisenhower “i piani sono tutto prima della battaglia ma del tutto inutili quando questa è cominciata”. Per l’Italia, per le Regioni, per le Città, per il sistema economico e sociale, per i cittadini, la battaglia vera comincia ora.

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

a. Il primo problema è che le risorse finanziarie offerte dal Next Generation EU sono necessarie ma non sufficienti. Non sono finanziamenti allo statu quo. Esse intendono suscitare un **profondo cambiamento nei sistemi produttivi e amministrativi**, esito non solo di finanziamenti appropriati ma del potenziamento delle capacità di innovazione di tutti gli stakeholder dell’Italia delle organizzazioni”. Tecnologia, organizzazione, lavoro nelle imprese, nelle Pubbliche amministrazioni, nel terzo settore, nelle professioni dovranno essere profondamente riprogettate e sviluppate in modo integrato adottando nuovi modelli, nuove practice, nuove forme di leadership.

Un livello cruciale di questo cambiamento profondo sono le città, come scrive Paolo Perulli ⁶. Far ripartire l’economia post-Covid dipende in gran misura da come far ripartire le città. Non solo perché l’economia urbana è il traino di ogni altro settore (edilizia, infrastrutture fisiche e digitali, servizi, ricerca, università, logistica, editoria etc.) ma perché anche le periferie e le campagne potranno avvicinarsi e integrarsi traendobeneficio dalla città. Quindi molti progetti da finanziare con il PNRR dovrebbero essere affidati alle città. In primis alle città metropolitane.

La ripresa post-Covid sarà legata al cambiamento del lavoro, che sta diventando largamente smart work o come io lo chiamo lavoro ubiquo: si stima che tra il 30 e il 40% delle ore di lavoro non torneranno in città ma si svolgeranno in remoto. Ma i lavori non spariranno, semplicemente si localizzeranno per una quota per alcune finestre temporali nelle aree (periferie, città minori, campagna) in cui risiedono i lavoratori in remoto.

Creare nelle periferie, e nelle città minori, spazi di coworking 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. Sviluppare una città dei 15 minuti, il nearworking, è ciò che viene promosso ad esempio dall’Assessore Tajani a Milano

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 a Milano e a Bologna sono il 58-59% della popolazione lavorativa totale. Per essi e per i city users (studenti, turisti) la città centrale può diventare un grande parco urbano della cultura e dei servizi immateriali, con il rispettivo indotto. Molti nuovi lavori nasceranno in questa prospettiva. Il trasporto urbano ed extra-urbano andrà ridisegnato, il settore immobiliare riconvertito verso le nuove attività culturali, della conoscenza e immateriali. Le città, sempre secondo Perulli, saranno campus, musei, laboratori, parchi, intrattenimento, cultura.

La riprogettazione e rigenerazione di queste organizzazioni pubbliche e private sarà il fattore decisivo di questa grande trasformazione.

b. Il secondo formidabile problema è **l’utilizzazione delle ingenti risorse del PNRR**. Boeri e Perotti ⁷, segnalando la bassa capacità di spesa delle Pubbliche Amministrazioni (in media meno del 50% dei fondi stanziati), avevano rilevato che con il PNRR le cose possono ancora peggiorare perché questo ha dimensioni economiche senza precedenti e include in gran parte acquisti di beni e servizi, con le complicazioni delle gare d’appalto, dei ricorsi e altro. Occorrerà non solo **l’adozione di metodi e sistemi di rendicontazione e controllo inediti** ma anche e soprattutto **l’attivazione di energie tecniche, sociali, culturali, sia a livello centrale che a livello territoriale del PNRR**. Questo costituirà l’impegno principale

⁶ P. Perulli, L. Vettoreto, Tipi di città e analisi socio-spaziale, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 2018.

⁷ T. Boeri e R. Perotti Il rischio di perdere i fondi della Ue *La Repubblica*, 14 12 20120

dell'azione degli organi centrali dello Stato (Ministeri, Agenzie Centrali, Aziende a Partecipazione Statale) e dell'azione delle Regioni, Province, Comuni metropolitani.

Occorrerà tutti insieme affrontare l'"ultimo miglio" dei progetti: tempi, misura e controllo degli obiettivi, adeguamento delle risorse materiali organizzative culturali delle Pubbliche amministrazioni e dei privati, sviluppo della formazione e altro.

*L'"ultimo miglio" non consiste solo in processi decentrati di attuazione e di monitoraggio ma soprattutto nell'attivazione fin dalla fase iniziale di capacità propositive e i patti fra soggetti pubblici (amministrazioni, centri di ricerca, università, scuole) e soggetti privati (grandi, medie, piccole imprese, organizzazioni del terzo settore, professioni, associazioni) attori sul territorio, in rapporto continuo con il livello nazionale e europeo, potenziando la pubblica amministrazione con percorsi di gestione del cambiamento mission driven.*⁸

c. Il terzo grande problema sarà costituito dalle **riforme**, principali prerequisiti per la realizzazione di ogni possibile piano di ripresa e resilienza: la scuola, la giustizia e la pubblica amministrazione, tre principali debolezze storiche del nostro paese. Non solo perché l'Unione Europea le chiede come riforme prioritarie che devono accompagnare gli investimenti ma soprattutto perché con il presente sistema della formazione e istruzione, con l'attuale lentezza dei processi giudiziari civili e penali, con l'attuale pubblica amministrazione non sarà possibile attuare gli investimenti deliberati nei tempi e con la qualità richiesti.

- Ogni investimento richiederà risorse umane qualificate e meno qualificate: la **scuola e la formazione** sono determinanti: deve partire un processo di cambiamento della rete dell'istruzione con patti educativi territoriali⁹
- **Amministrazioni Centrali**, scarsamente orientate ai servizi, afflitte da un eccesso di norme e regolamenti, vanno resi più efficaci e efficienti. **Amministrazioni territoriali** devono cambiare se stesse. Ci sono Regioni che spendono solo il 50% dei fondi europei ordinari: figuriamoci una dimensione di questa inusitata portata! E' quindi indispensabile un percorso di rafforzamento delle pubbliche Amministrazioni: l'emergenza suggerisce e consente una modalità di *change management mission driven*¹⁰, di cui parleremo nel paragrafo 4
- Il PNRR tende ad attirare investimenti: ma gli investitori non possono non esitare di fronte ad una **giustizia civile** fra le più lente d'Europa: la riforma organizzativa della giustizia civile (oltre quello più difficile della giustizia penale) non è più procrastinabile. Occorrerà un percorso di cambiamento degli uffici giudiziari, percorso avviato e poi abbandonata dal progetto best practice, di cui parleremo avanti¹¹.

Approfondiamo ora questi problemi per esplorarne le possibili soluzioni.

2. Il cambiamento nei sistemi produttivi e amministrativi e la questione organizzativa italiana

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

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

⁸ 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 Butera, Patrizio Bianchi, Giorgio De Michelis, Paolo Perulli, in *Astrid Rassegna* n 330, 2020

https://irso.it/wpcontent/uploads/2020/12/Next_generation_EU_Astrid_Rassegna.pdf

F.Butera I patti per il lavoro sul territorio come metodo per l'"ultimo miglio" del PNRR: una proposta per l'Italia, in *italianieuropei*, aprile 2021

⁹ P. Bianchi *Lo specchio della scuola*, Il Mulino 2020

¹⁰ F. Butera, Il change management strutturale "mission driven", in *Prospettive in Organizzazione*, Gennaio 2021

¹¹ F. Butera Tribunali capaci di cambiare, in *Harvard Business Review*, Novembre 2013

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 avviluppata entro i lacci e laccioli del sistema normativo, la timida attenzione delle grandi imprese al bene comune, i problemi di coordinamento istituzionale fra Stato, Regioni, Comuni: si è manifestata drammaticamente quella "questione organizzativa" italiana che richiederebbe quelle azioni potenti di rigenerazione delle organizzazioni pubbliche private, invocate nel mio libro *Organizzazione e Società*¹².

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

Innanzitutto, i **sistemi professionali** del mondo sanitario, dell'ordine pubblico, dell'istruzione, della logistica, dei servizi pubblici, della grande distribuzione, in cui le persone non solo hanno mostrato commoventi atti di eroismo ma anche una straordinaria consistenza deontologica e tecnico-scientifica, malgrado le rigidità delle burocrazie in cui i professionisti, sia quelli titolati sia quelli umili, hanno lavorato. In secondo luogo, la vitalità delle organizzazioni del **terzo settore** che si sono prese in carico molte emergenze. In terzo luogo, le eccellenze delle **migliori grandi e medie imprese** che, operando nelle fasi alte delle catene del valore, hanno mostrato di poter affrontare lo tsunami con grande resilienza iniziando a pensare subito a nuovi prodotti e servizi e a ricollocarsi su nuovi mercati. I **sindacati** hanno difeso insieme le aziende e la salute dei lavoratori. E non da ultimo, punti di forza sono alcune organizzazioni pubbliche di difesa sociale hanno mostrato nell'emergenza una "prontezza intrinseca" per far fronte all'inaspettato, come la Protezione Civile, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato, come peraltro 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 nella stragrande maggioranza 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 molti casi elevato a smart working, tenuto ibernato per decenni, ha mostrato su larga scala che un cambiamento nel modo di lavorare, di organizzare, di configurare i ruoli lavorativi è possibile e altamente positivo. L'utilizzazione delle tecnologie digitali per chi ha lavorato e fatto scuola da casa ha fatto registrato un balzo inatteso e promettente della digitalizzazione.

La questione organizzativa

Ancor prima della pandemia siamo stati quotidianamente bersagliati da notizie sulle emergenze nazionali: economia stagnante, crescente divario fra Nord e Sud, crisi e fallimenti delle imprese, abnorme disoccupazione giovanile, crescita delle disuguaglianze e della povertà, immigrazione ed emigrazione fuori controllo, corruzione, lentezza della giustizia, costi e qualità della sanità, degrado e minacce ai beni ambientali e culturali, scuole e università agli ultimi posti in Europa, criminalità organizzata e molte altre. Quasi tutte queste emergenze in realtà hanno la loro causa originaria nelle inadeguatezze delle organizzazioni che avrebbero la responsabilità di prevenirle e gestirle e nella loro scarsa capacità di cambiamento e innovazione. L'Italia, come tutte le società sviluppata, è una società di organizzazioni.¹³

Durante la crisi del 2008 si era generata una "moria di organizzazioni malate": decine di migliaia di imprese piccole erano fallite e molte si sono ridotte e hanno licenziato. Hanno resistito e si sono sviluppate imprese medie di successo ma il loro esempio non si è diffuso come sarebbe stato necessario. Le grandi imprese sanno come organizzarsi, ma spesso usano i vecchi paradigmi fordisti oppure hanno modelli e metodi non imitabili dalle organizzazioni di minori dimensioni. La maggior parte delle piccole e medie imprese italiane, del terzo settore, delle Pubbliche Amministrazioni hanno un forte deficit organizzativo. Pubbliche Amministrazioni che costano troppo e forniscono servizi scadenti o inutili hanno raramente iniziato a riorganizzarsi. Settori e piattaforme produttive in declino cedono marcatamente il passo di fronte

¹² F. Butera. *Organizzazione e Società. Innovare le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*. Venezia, Marsilio, 2020.

¹³ F. Butera, 2020 ibidem

alla competizione internazionale. Mentre, al contrario, prosperano le organizzazioni criminali, i club parassitari, i clan che gestiscono senza controllo gran parte dell'economia e della società italiane.

La quarta rivoluzione industriale che è già cominciata ha complicato ulteriormente il quadro: le nuove tecnologie potrebbero, se non gestite, eliminare posti di lavoro e polarizzare fra organizzazioni capaci e organizzazioni che verranno marginalizzate.

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

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

Non si pensi che bisogna partire da zero. Ci sono casi esemplari e best practices da cui partire

I. **Rigenerazione e innovazione dell'organizzazione delle piccole e medie imprese** Molte imprese eccellenti sono nate piccole e sono cresciute internazionalizzandosi. Dai casi noti di imprese del passato divenute grandissime come Ferrero e Luxottica, negli ultimi vent'anni abbiamo avuto il "miracolo" di Technogym, Geox, Alessi, Mapei, Brembo, IMA, Datalogic, Bonfiglioli e molte altre anche in settori ad alta tecnologia come le macchine tessili, le biotecnologie, l'aerospazio, i big data ecc. Le imprese medie eccellenti entro 500 milioni di fatturato da tempo sono tenute sotto stretto monitoraggio da Mediobanca e Unioncamere, sono i campioni d'Italia¹⁴.

Da queste grandissime, grandi, medie imprese di successo emerge un paradigma nuovo¹⁵. Esse hanno alcuni caratteri comuni: fanno un'innovazione a 360 gradi, cambiano in sintonia con i loro clienti, trasformano i mercati in cui operano, producono a prezzi più alti facendo cose sempre nuove e realizzate ad arte, sono radicate nel territorio, sono anche nodi di reti molto ampie, hanno come mercato il mondo. Ma sono ancora relativamente poche, spesso non hanno coscienza di sé. Le ragioni del loro successo non sono ben note e quindi il loro esempio non si diffonde.

II. Alcune **Pubbliche Amministrazioni** italiane non hanno nulla da invidiare alle migliori imprese: frugali, efficienti, orientate a fornire direttamente servizi eccellenti al cittadino, generatrici di "beni comuni per la competitività" del territorio. Le chiamiamo "**Pubbliche Amministrazioni capaci di servizio e di innovazione**". Ma la stragrande maggioranza delle Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche per lo

¹⁴ Gea, Arca, HBR *Campioni d'Italia*, Strategics Edizioni, 2020

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

più costa troppo e spesso non fornisce servizi adeguati, oppure offre servizi buoni che non ci possiamo più permettere.

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

L'Italia, in sintesi, può contare su esperienze straordinarie in corso, su uno scrigno di competenze professionali di prima grandezza, su un processo di innovazione organizzativa già lentamente iniziato da oltre trent'anni e che si è accelerato nel decennio trascorso.

Organizzazione e lavoro non sono l'intendenza che seguirà la politica e l'economia, ma la fonte della ricchezza delle nazioni, come scriveva Adam Smith. Perché ciò avvenga sia le politiche che i progetti devono essere guidati da obiettivi e parametri di sviluppo sostenibile e di qualità della vita di lavoro.

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

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

Che fare

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

Che fare? Quattro cose principali

- A. Occorrerebbe **studiare, raccontare, tipizzare queste nuove forme organizzative virtuose e i percorsi per generarle** realizzate nei tanti casi esemplari italiani e internazionali e farli diventare cultura e metodi generalizzabili: questo era avvenuto nel secolo passato con l'amministrazione di Maria Teresa D'Austria, con la fabbrica Ford, con il gruppo di via Panisperna, con la fabbrica Toyota, con il sistema del cinema di Hollywood, con gli Exceptional Teams (X Teams) della Nasa: modelli che si erano diffusi marcando un'epoca. E ora si può fare lo stesso con il WCM di FCA; con le fabbriche gioiello di Ferrari, Ducati, Dallara; con l'impresa rete governata di IMA e di Bonfiglioli; con l'Impresa integrale di Zambon; con la azienda generativa di Loccioni; con il *cambiamento mission driven* della Regione Emilia Romagna; con l'organizzazione scientifica planetaria a cui ha contribuito l'Italia che ha trovato i vaccini anti Covid in un anno e tante altre ; oltre che con il modello storico e mai dimenticato della Olivetti degli anni 60 e 70.
- B. Occorrerebbe **aiutare le PMI e le piccole amministrazioni pubbliche a rigenerarsi sviluppando a insieme tecnologia, organizzazione, lavoro**: dovrebbe promuovere un piano perché le Università, società informatiche e di consulenza, di formazione, ossia KIBS (Knowledge Intensive Business Support) offrano supporti professionali di qualità alta e costi sostenibili. Occorre promuovere un

Fraunhofer italiano per il trasferimento tecnologico ¹⁶. Per l'Istat, come ricorda Dario Di Vico ¹⁷, sono solo 25,64% le imprese "proattive in espansione o avanzate" che sanno cosa fare e prosperano malgrado la crisi: le altre 74,36% (denominate statiche in crisi, statiche resilienti, proattive in sofferenza) avrebbero bisogno di cambiare strategia, mercato, organizzazione, sistema tecnologico, competenze: è difficile che ce la facciano senza aiuti qualificati.

- C. Occorrerebbe **promuovere una grande scuola di organizzazione italiana multi istituzionale** fatta di studiosi di varie discipline, manager, consulenti, una scuola con un obiettivo chiave: studiare e formare leader per rigenerare le organizzazioni pubbliche e private che non funzionano. Una scuola pubblico/privata con una alta missione di bene comune.
- D. Soprattutto occorrerebbe che **la politica, i rappresentanti dell'economia, il mondo universitario assumessero la questione organizzativa non come l'"intendenza che seguirà" ma l'oggetto di politiche con investimenti e programmi specifici**. Lo aveva fatto Roosevelt con il New Deal, lo ha fatto De Gasperi con la ricostruzione post bellica, lo aveva fatto Schimdt con la Mittbestimmung, lo aveva fatto Palme con l'Industrial Democracy, lo avevano fatto Clinton e Gore con il "Reinventing Government". E ora chi e come in Italia, che pure nel periodo postbellico aveva avuto figure come De Gasperi, Trentin, Olivetti, Mattei, Saraceno?

3. Il modello di gestione del PNRR: piani centrali e "ultimo miglio". La proposta dei Patti territoriali

Il modello di gestione del PNRR a più livelli e i Patti territoriali

All'inizio abbiamo anticipato la proposta di coprire l'"ultimo miglio" del piano nazionale di transizione con Patti regionali, interregionali, metropolitani. 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 relativi al clima, alla digitalizzazione, alle infrastrutture, al welfare si addensa una complessità senza precedenti. Innanzitutto sono migliaia di progetti e non finanziamenti. Il successo dell'azione dipende quindi non solo dalla capacità di spesa e rendicontazione dell'Amministrazione ma anche da un alto numero di stakeholder assai diversi fra loro che dovrebbero concorrere al successo dell'azione, ma si trovano spesso a competere e/o confliggere tra loro, perché hanno un diverso livello di coinvolgimento.

Per ovviare alla 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 la capacità di spesa assai ridotta della PA che abbiamo richiamato all'inizio. Ciò è dovuto, come detto, alla circostanza che la PA, in Italia, è 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.

L'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 delle imprese, mobilitazione di risorse materiali, culturali, morali. I patti non sono contratti che creano relazioni sinallagmatiche ma creazione di relazioni comunitarie. I patti non sono basati sulla spartizione di risorse offerte dallo Stato o dall'Unione Europea ma sulla valorizzazione e moltiplicazione di tali risorse. Noi pensiamo che una risposta efficace quindi, l'unica forse, è trasformare gli stakeholder in una comunità, facendo così prevalere una logica da gioco a somma positiva.

Sono tantissime le aree di investimento e di riforma. La nostra proposta è quella di focalizzare dei Patti su un asse principale che regga tutti gli altri grandi temi del PNRR, **il lavoro "ricchezza delle nazioni"**: creare valore aggiunto sul territorio attraverso la creazione di lavoro di qualità.

¹⁶ M. Bentivogli, F. Butera, G. De Michelis, A. Fuggetta, E. Pisino, F. Ronchetti, Giorgio Ventre Un modello a rete per la ricerca e l'innovazione del Paese, in corso di stampa su....

¹⁷ D. Di Vico ... In *Corriere Economia* 11 gennaio 2021

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

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 un percorso aumentando il valore aggiunto della produzione, l'occupazione, dimezzando la disoccupazione e generando investimenti in tecnologie avanzate¹⁸.

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

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

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

Noi riteniamo che questo approccio sia utilmente adottabile da tutte le altre Amministrazioni regionali. Tutte avranno un ruolo fondamentale nell'utilizzazione delle risorse europee 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. Questa linea è stata annunciata da Milano, Firenze, Venezia, Pesaro. L'ANCI per bocca del suo Presidente Antonio De Caro ha annunciato 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:

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

2. La **condivisione di strategie di valorizzazione del sistema produttivo** verso le fasi a più alto valore aggiunto delle catene del valore e verso la riorganizzazione delle strutture;

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

4. La **finalizzazione a tali obiettivi degli investimenti pubblici e privati** resi disponibili e attivabili dal PNRR

5. La condivisione di un **approccio integrato di politiche pubbliche**, definite da Patrizio Bianchi come **“All-government-approach”**¹⁹, 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 integrate di ricerca, di imprese, di formazione, che possiamo definire **“Performing Community”**;

7. Attivazione di un programma di **“Change Management mission driven”** della stessa amministrazione regionale e locale perché essa si abiliti ad agire come agenzia di attivazione, consolidamento ed integrazione di reti locali di soggetti indipendenti ed autonomi in contesti nazionali ed internazionali.

¹⁸ P. Bianchi, F. Butera, G. De Michelis, P. Perulli, F. Seghezzi, G. Scarano *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia Romagna* Il Mulino, 2020

¹⁹ P. Bianchi, S. Labory *Le nuove politiche industriali dell'Unione Europea* Il Mulino 2009

Le città metropolitane possono essere protagoniste di patti per il lavoro con le parti sociali e le città minori, per indirizzare questo processo che richiede un nuovo disegno. Far partire investimenti di infrastrutturazione digitale delle periferie, città minori e campagna (a fallimento di mercato) è oggi una assoluta priorità. Accanto ad essa si collocano il sostegno alle start-up, la rete di formazione professionale, la rete delle strutture di trasferimento tecnologiche, altri interventi per fornire alle imprese beni collettivi per la competitività.

5. Le riforme: : scuola, giustizia, Pubblica Amministrazione

La scuola

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

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

a) rilanciare il percorso di autonomia della scuola, avviato con legge 59/1997 e da allora più volte arenatosi;

b) lanciare 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:

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

Tutto questo non può essere ottenuto solo per via legislativa e con le pur necessarie maggiori risorse finanziarie ma attivando un percorso attivato da una forte volontà politica e sviluppato con progetti che attivino partecipazione, cooperazione e progettualità. Un esempio nel passato fu il progetto PICTO che riguardava il sistema dell'istruzione in rete, l'autonomia scolastica, la formazione degli insegnanti, i servizi alle scuole, le piattaforme di condivisione delle conoscenze. Fu un progetto voluto dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer e dai vertici del suo Ministero, che coinvolse diverse centinaia di persone nel sistema della PI e che si interruppe solo per la caduta del Ministro per opera del sindacato.²⁰

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 promuove e garantisce, direttamente o indirettamente, servizi ottimali ai cittadini con costi contenuti. La terza è stata quella di costruire un'identità positiva, aumentare il prestigio e abolire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche centrali e locali.

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

Le nostre Pubbliche Amministrazioni investite dal mutamento economico tecnologico e sociale sarebbero oggi assai più di ieri obbligate a ristrutturarsi e a cambiare, adottando nuovi paradigmi. Le aree di intervento principali 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 improcrastinabili 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, lavoro ubiquo 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 e ripresa da Butera²¹ include tutto ciò e molto di più: una amministrazione che non è non palla al piede ma bensì è promotrice dello sviluppo.

²⁰ F. Butera *Il libro verde della Pubblica Amministrazione*. Prefazione di Luigi Berlinguer. Franco Angeli, 1999

²¹ R. Rhodes *Understanding governance. Policy networks. Governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham 1997

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

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

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.

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

E' troppo complicato fare un piano nazionale che riorganizzi le Pubbliche Amministrazioni e anche l'Amministrazione della Giustizia? Un "piano nazionale di intervento organizzativo pianificato centralmente e realizzato localmente di singole Pubbliche Amministrazioni", era stato attuato dall'americano "Reinventing Government" e dall'inglese "Next Steps" e ha avuto un grande successo. Nel 2008 Fondazione IRSO ed il Politecnico di Milano avevano predisposto per il Ministero della Pubblica Amministrazione una proposta contenuta nel progetto Acropolis di Federico Butera e Bruno Dente²² ma il progetto nel suo complesso non era stato avviato.

Due casi di quel modello furono però attuati in un settore intero della PA (la Giustizia) il progetto Best Practices della Giustizia (2012-2018) e in una sola grande amministrazione la Regione Emilia Romagna (il Change Management Strutturale). Del primo ne parleremo subito nel prossimo sotto paragrafo.

Nel caso dell'Emilia Romagna²³ il programma fu legato alla realizzazione del Patto per il Lavoro, di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo. Il paradigma a cui tendere fu quello di una **Amministrazione a rete eccellente orientata a garantire servizi**, così definita dal programma di cambiamento: ascoltare e soddisfare i bisogni dei cittadini; fornire direttamente o mediamente servizi, più che amministrare unicamente diritti; diventare un nodo proattivo delle complesse reti pubblico-private; essere di supporto allo sviluppo degli attori del territorio; essere organizzativamente agile e flessibile; costare meno; essere integra; sviluppare sistemi e comportamenti professionali di qualità da parte del personale regionale; innovarsi al suo interno con tecnologie avanzate

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

- E' stata varata una nuova macro-struttura organizzativa modellata sui programmi e sugli obiettivi e non sui classici silos struttural-funzionali.
- Sono stati deliberati 30 obiettivi strategici legati allo sviluppo del Patto per il Lavoro
- E' stato ottenuto un ottimo tasso di utilizzazione dei Fondi Europei (95/99%) che, superiore a quello di altre Regioni è stato un fattore critico di successo del Patto per il Lavoro
- E' stato ridefinito il sistema di programmazione e di valutazione delle performance, come strumento di orientamento attivo e di "carburante" per il cambiamento
- E' stata condotta l'analisi organizzativa come un programma condiviso di cambiamento organizzativo e professionale.

²² F. Butera e B. Dente *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2009

²³ F. Butera, P. Bianchi, F.R. Frieri *Emergenza e piani di sviluppo. un'occasione per innovare la pubblica amministrazione*, in *Sviluppo & Organizzazione*, n 293, Maggio Giugno 2020

- Sono stati avviate sperimentazioni di smart working
- Sono stati fatti intensi investimenti per la formazione e valorizzazione del personale regionale.
- Sono stati fatti importanti investimenti in IT
- Sono state avviate applicazioni sperimentali di Intelligenza Artificiale specifiche per la Pubblica Amministrazione.

La giustizia

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

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

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

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

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

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

Varie le riforme legislative ed ingenti gli investimenti in informatica infine, ma scarsi i risultati. Nel 2009, sulla base dei positivi risultati raggiunti nello sviluppo organizzativo della Procura di Bolzano, il Ministro della Giustizia, il Ministro della Pubblica Amministrazione e le Regioni avevano concordato con l'Unione Europea un progetto interregionale denominato "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari in Italia" finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Al Progetto avevano aderito 23 Regioni, 190 Uffici Giudiziari e sono stati attivati 700 cantieri esecutivi.

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

3. Conclusioni

Perché abbiamo voluto presentare questa esorbitante complessità del contesto in cui opereranno amministratori, dirigenti, funzionari delle città e degli Enti Locali? Perché abbiamo voluto indicare strategie, organizzazione e metodi proposti per affrontare questa complessità , non certamente alla portata di una singola persona? Chi dovrà affrontare compiti specifici di carattere politico o amministrativo come dovrà

rapportarsi con questa complessità in movimento rapidissimo e con progetti di cambiamento e innovazione necessariamente corali? Non avremo per caso delineato nelle pagine precedenti un contesto che si snoderà sopra le teste dei partecipanti a una scuola pur di eccellenza come SUM? La risposta è no.

Le risposte sono tre.

a) Le amministrazioni delle città dovranno affrontare il profondo cambiamento del modello produttivo e sociale delle città; dovranno amministrare parte delle ingenti risorse del PNR; dovranno contribuire ad alcuni aspetti della attuazione delle riforme (dalle competenze in materia di edilizia scolastica e giudiziaria alla riorganizzazione delle propria stessa organizzazione)

b) Non sarà possibile svolgere bene funzioni e ruoli specifici senza contribuire proattivamente ai processi che abbiamo tratteggiato di grande trasformazione del sistema produttivo, di gestione dell'impiego di fondi straordinari mai visti dal tempo del Piano Marshall, della attuazione di riforme del sistema educativo, della giustizia, della Pubblica Amministrazione. Il manager della città dovrà essere un soggetto flessibile e propositivo, non un burocrate che gestisce procedure.

c) Le migliori grandi scuole di management anglosassoni non si sono limitate a fare formazione specialistica per le specifiche mansioni o posizioni ma hanno attinto ad un corpo ampio di discipline, hanno fatto riferimento a modelli culturali e valoriali ampi, hanno attivato competenze e abilità comportamentali per formare persone capaci e flessibili e polivalenti. La SUM, che avviata prototipalmente a Bari, intende promuovere e diffondere una "scienza nuova della città", come scrive Gianfranco Dioguardi . Essa svilupperà competenze di dominio, digitali, sociali per formare per persone integrali a svolgere in modo eccellente professioni a larga banda.