

Alberto Ametta

IL CAPITALE UMANO

**La gestione
della conoscenza
ai tempi del PNRR**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Alberto Ametta

IL CAPITALE UMANO

**La gestione
della conoscenza
ai tempi del PNRR**

FrancoAngeli

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Adesso sappiamo che la fonte della ricchezza è qualcosa di specificamente umano: la conoscenza.
Se applichiamo la conoscenza a mansioni che già sappiamo svolgere, la chiamiamo produttività.
Se applichiamo la conoscenza a compiti che sono nuovi e diversi,
la chiamiamo innovazione.
Soltanto la conoscenza ci permette di realizzare questi due scopi.*

PETER F. DRUCKER

INDICE

Prefazione	pag.	9
Presentazione	»	13
1. Il ruolo del Capitale Umano all'interno delle organizzazioni	»	19
1.1. Concetti ed evoluzioni teoriche	»	19
1.2. Modelli organizzativi	»	24
1.3. Capitale Umano/capitale fisico	»	26
1.4. Il ruolo dell'istruzione nella formazione del Capitale Umano	»	28
1.5. L'impatto della formazione nel processo di sviluppo del personale	»	40
1.5.1. I percorsi formativi	»	41
1.5.2. La relazione tra formazione e competitività	»	43
1.6. La trasformazione digitale: il ruolo del capitale umano nel settore IT (Information Technology)	»	46
2. La valutazione e la valorizzazione del Capitale Umano nelle Pubbliche Amministrazioni. Modelli applicativi	»	51
2.1. La Pubblica Amministrazione nell'Era della Conoscenza	»	51
2.1.1. Il ruolo del Sistema informativo	»	55
2.2. La valorizzazione del Capitale Umano nella Pubblica Amministrazione	»	57
2.2.1. Il coinvolgimento della forza lavoro nel processo decisionale	»	63
2.3. La Riforma Brunetta (D.lgs. n. 150/2009)	»	67

2.3.1. La misurazione della Performance	pag.	74
2.4. Il Sistema di qualità	»	79
2.4.1. Il miglioramento continuo della qualità nei processi	»	82
2.4.2. Qualità e Performance della struttura organizzativa	»	86
2.4.3. Qualità e Performance dei beni e servizi da erogare/erogati	»	92
2.4.4. Qualità e Performance organizzativa delle AA.PP.	»	95
2.4.5. Metodologia di assegnazione degli standard di qualità	»	101
3. PNRR: attuazione ed effetti attesi nella Pubblica Amministrazione	»	103
3.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	»	103
3.2. L’impatto del PNRR sulla Pubblica Amministrazione	»	109
3.3. Il PNRR e la lunga stagione delle Riforme	»	118
Conclusioni	»	131
Bibliografia	»	137

PREFAZIONE

di *Corrado Crocetta**

Il concetto di Capitale Umano, introdotto alle fine del Seicento da Sir William Petty, considerava il lavoro come il “padre della ricchezza” e prevedeva che una misura del suo valore dovesse essere inclusa nella stima della ricchezza nazionale. La misurazione del valore dello stock di Capitale Umano utilizzava la capitalizzazione infinita della massa salariale. Dopo tre secoli, il tema della misurazione del Capitale Umano è ancora centrale nel dibattito economico e si è arricchito di numerosi contributi. Petty, Cantillon e Smith discussero a lungo sulla importanza del concetto di Capitale Umano. Cantillon era più interessato a definire i costi di mantenimento di uno schiavo e della sua prole che a stimare il valore creato dal capitale umano.

Al contrario lo scopo principale di Smith non era quello di misurare il “valore dello stock di Capitale Umano”, ma di comprendere le ragioni per cui ci sono diverse remunerazioni tra diverse occupazioni.

Smith aveva previsto cinque circostanze principali che possono dar luogo a guadagni pecuniari differenziati nell’occupazione:

- la piacevolezza o la spiacevolezza di diversi impieghi;
- la diversa difficoltà e spesa per apprenderli;
- la diversa sicurezza del lavoro in essi;
- la diversa affidabilità richiesta;
- la diversa probabilità di successo in essi.

Smith includeva nell’idea di capitale le capacità acquisite e utili di tutti gli abitanti o membri della società e sosteneva che «l’acquisizione di tali talenti, mediante il mantenimento dell’acquirente durante la sua educazione,

* Professore ordinario di Statistica presso l’Università degli Studi di Bari nonché Presidente della Società Italiana di Statistica.

studio o apprendistato, costa sempre una spesa reale [...]. La migliorata destrezza di un operaio può essere considerata alla stregua di una macchina o come strumento di commercio che facilita e riduce il lavoro e che, sebbene costi una certa spesa, ripaga quella spesa con un profitto. Smith suggeriva di considerare anche il tempo necessario per acquisire le competenze e l'incertezza della durata della vita umana. Il famoso economista era convinto che il progressivo diffondersi del sistema delle fabbriche capitaliste, avrebbe avuto l'effetto di svalutare il capitale umano perché il sistema produttivo, basato sulle catene di montaggio, richiedeva solo manodopera non qualificata.

Alcuni economisti erano riluttanti a usare il termine capitale umano per motivi etici, perché non volevano trattare gli esseri umani come macchine. Lo stesso Smith, ad esempio, non ha usato il termine Capitale Umano, ma ha paragonato le competenze e le capacità acquisite a "una macchina costosa", distinguendo così la vita umana e l'essere umano stesso dalla decisione di intraprendere investimenti costosi per diventare più produttivi.

Per molto tempo gli economisti si sono posti domande del tipo: È possibile distinguere gli esseri umani in quanto tali e le loro capacità e abilità? È possibile misurare il "valore" degli esseri umani e misurarne le potenzialità economiche?

Partendo dal principio che per determinare il valore di una cosa occorre un mercato, Mill si chiede se esista un mercato per le capacità e le competenze acquisite. Friedrich List affermava che le capacità acquisite sono un'eredità del lavoro passato e dell'autocontrollo e sono la parte più importante dello stock di capitale di una nazione. Non è possibile valutare gli esseri umani in quanto tali, ma se è possibile stimare il valore di una riserva naturale è possibile anche valutare gli esseri umani. Di solito, siamo in grado di attribuire un limite inferiore, ma raramente uno superiore. Possiamo definire la ricchezza personale in modo da includere tutte quelle energie, facoltà e abitudini che contribuiscono direttamente a rendere le persone industrialmente efficienti. Diversi economisti hanno cercato di determinare i motivi per cui un individuo deciderebbe di investire nelle proprie capacità personali. Si è così chiarito che il valore della persona va oltre la dimensione economica e il valore delle sue capacità. Molto efficace si è rivelato anche l'approccio basato sulle scelte di investimento della famiglia o dell'individuo delle Chicago Human Capital School.

Questo volume fa tesoro dei contributi forniti dalle varie scuole di pensiero e si concentra sul ruolo del capitale umano all'interno delle organizzazioni,

analizzando diversi modelli organizzativi e il ruolo che le attività formative hanno sulla formazione del capitale umano. L'autore di questo pregevole volume considera la valorizzazione del capitale umano nelle Pubbliche Amministrazioni e si interroga sull'importanza del coinvolgimento delle risorse umane nel processo decisionale. La qualità e la misurazione delle performance della struttura organizzativa hanno un ruolo chiave nella Pubblica Amministrazione, come previsto dalla Riforma Brunetta (D.lgs. 150/2009).

Modelli organizzativi complessi richiedono una forte responsabilizzazione delle risorse umane che devono essere opportunamente formate, per poter avere un ruolo proattivo, in una fase in cui l'ingente iniezione di risorse prevista dal PNRR, richiede un cambio di passo e di mentalità rispetto al passato.

PRESENTAZIONE

Asserire che il capitale umano costituisca uno degli asset strategici per la creazione di valore nelle organizzazioni è abbastanza scontato. Ciò che, invece, non è scontato è quanto la sua preminenza, definita dalle caratteristiche intrinseche “motivazione”, “competenza”, “capacità di *fare squadra*”, possa determinare il successo di una organizzazione. Il capitale umano può essere definito come: «L’insieme di capacità, competenze, conoscenze, abilità professionali e relazionali possedute in genere dall’individuo, acquisite non solo mediante l’istruzione scolastica, ma anche attraverso un lungo apprendimento o esperienza sul posto di lavoro, quindi non facilmente sostituibili, in quanto intrinsecamente elaborate dal soggetto che le ha acquisite. Pur non potendo essere misurate univocamente, le componenti del capitale umano determinano tuttavia la qualità della prestazione erogata dal detentore, concorrendo ad aumentare la produttività di un’impresa e a qualificarla, influenzandone i risultati»¹. Questa definizione evidenzia gli elementi che contraddistinguono la risorsa umana, all’interno dell’organizzazione:

- *capacità*: è l’insieme delle attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi di un’organizzazione e delle persone preposte al loro compimento;
- *competenza*: è una caratteristica intrinseca di un individuo ed è casualmente collegata a una prestazione efficace o superiore nella mansione (Richard E. Boyatzis, 1982);
- *conoscenza*: è la consapevolezza e la comprensione di verità, fatti o informazioni ottenute attraverso l’esperienza o l’apprendimento (a posteriori), ovvero tramite l’introspezione (a priori);

¹ Enciclopedia economica Treccani.

- *abilità professionali*: sono le capacità di applicare le conoscenze per portare a termine compiti e risolvere problemi; le abilità sono descritte come cognitive (uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche (che implicano l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti);
- *abilità relazionali*: sono le capacità relazionali dette anche *competenze relazionali*, ossia tutte le abilità che riguardano il modo di comunicare, entrare in contatto e quindi relazionarsi con gli altri.

Queste caratteristiche, dunque, definiscono il comportamento e le modalità d'interazione di un individuo nei confronti di altre persone; inoltre, esse possono essere intrinseche all'individuo o essere sviluppate e/o migliorate attraverso adeguati percorsi di formazione. Le crisi economiche succedutesi nell'ultimo ventennio, nonché la più recente causata dalla diffusione della pandemia da Covid-19, hanno determinato per le organizzazioni una difficoltà sempre maggiore ad affrontare, in termini positivi, il progressivo aumento competitivo del mercato imposto anche dalla globalizzazione. Diversi sono i fattori che hanno rallentato la ripresa di una crescita economica stabile; tra questi, sicuramente la carenza di capitale umano ha inciso più degli altri. Questo rappresenta uno dei tre componenti (insieme al capitale strutturale e a quello relazionale) del "capitale intellettuale", inteso come il possesso di conoscenze, esperienze, relazioni con i clienti e competenze professionali che portano all'azienda un valore aggiunto. Lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze, delle capacità e delle abilità sono correlate a livelli elevati di reddito e benessere, favorendo l'aumento della produttività e delle capacità della forza lavoro. Purtroppo, ancora oggi, nel nostro Paese, si rileva un ritardo in quest'ambito rispetto sia alle economie più avanzate sia ad alcune economie emergenti. Oggigiorno, l'importanza del capitale umano all'interno dell'organizzazione rispetto a ieri risiede nella tipologia di competenze richieste: flessibilità, *problem solving*, capacità linguistiche e informatiche, eccetera. Nella società dell'informazione, l'attività economica e la creazione di occupazione si basano soprattutto sulla produzione, sull'elaborazione e sulla distribuzione d'informazione.

Nell'economia della Conoscenza, l'attività economica è caratterizzata dall'apprendimento continuo d'informazione codificata e dalle competenze necessarie per utilizzare tale informazione (Tony Chiu-Wai Leung, 2004). Questi cambiamenti stanno determinando una progressiva perdita del significato del bilancio patrimoniale dell'impresa, in quanto incapace di acco-

gliere tra i propri assets quelle stesse risorse intangibili, che costituiscono i driver fondamentali per il successo. Per tale ragione, il capitale intellettuale necessita di essere evidenziato nei bilanci d'impresa e valorizzato quale posta attiva dello stato patrimoniale del bilancio delle società. Ciò non significa fare della risorsa umana un numero, anzi: vuole essere testimonianza oggettiva del valore aggiunto, e *non replicabile*, che la stessa è in grado di generare in armonia con i valori imprenditoriali. Per valutare il peso del capitale umano nel patrimonio strategico di un'organizzazione, è prerogativa indispensabile seguire i seguenti step logici:

- quali sono i processi che determinano un vantaggio competitivo;
- quali figure professionali sono decisive per il raggiungimento di elevate performance;
- quali caratteristiche, competenze e abilità devono possedere le già menzionate figure professionali.

All'interno dell'azienda, le figure professionali sono in linea con gli obiettivi; oppure è necessario un processo di *assessment*, al fine di colmare eventuali disallineamenti di competenze attraverso percorsi di *upskilling* e di *reskilling*².

Anche se la valorizzazione contabile del capitale intellettuale presenta notevoli criticità, Giuliani (2016) afferma che «la valutazione non è di così facile attuazione, in quanto si rilevano innumerevoli problematiche correlate alla rappresentazione del capitale intellettuale nel bilancio, riconducibili alle evidenti difficoltà di conciliazione di logiche tipiche del documento in esame con le caratteristiche specifiche delle risorse immateriali. Infatti, a differenza delle altre risorse aziendali, gli intangibili, nella maggior parte dei casi, sono autogenerati, non di proprietà dell'azienda, ma semplicemente utilizzati o condivisi dalla stessa e non soggetti a deperimento sistematico, non negoziabili, difficilmente valutabili, altamente volatili, *firm specific* e conseguente-

² L'espressione inglese *upskilling* indica proprio il processo di adeguamento e arricchimento delle proprie skill, delle proprie competenze – soprattutto digitali – eseguito per venire incontro alle trasformazioni che i diversi ruoli professionali stanno subendo con l'avvento della tecnologia. Fare *upskilling* significa letteralmente “effettuare un *upgrade* delle proprie competenze”.

Reskilling, invece, significa riqualificare le proprie competenze, puntando proprio a quei “lavori del futuro” in grado di assicurare buone opportunità di crescita personale, economica e professionale. Per riuscire a rimanere competitivi in un mondo che cambia a ritmi sempre più veloci, investire nelle strategie di *upskilling* e *reskilling* è fondamentale.

mente privi di un riferimento puntuale e relativamente oggettivo al mercato»³.

Questo libro si propone di approfondire, in maniera analitica, l'importanza del capitale umano, quale asset intangibile dell'impresa, rispetto alla presenza, sempre più massiva, della tecnologia in sostituzione del lavoro dell'uomo. Nel primo capitolo, partendo da una retrospettiva delle principali teorie sviluppatesi nel corso del tempo, si è cercato di analizzare le modalità attraverso le quali la valorizzazione del capitale umano può contribuire alla crescita economica e al raggiungimento di obiettivi fondamentali per la ripresa del Paese, quali ad esempio la stabilità dei mercati e l'incremento del livello generale di occupazione, anche nella logica di attuazione del PNRR. Nel secondo capitolo, è stato affrontato il tema della misurazione e della valutazione della performance nella PA, avendo come punto di partenza il D.lgs. 150/2009 (la cosiddetta Riforma Brunetta), per arrivare all'analisi dei sistemi di gestione di qualità, il cui obiettivo è quello di orientare le scelte del management ai fini del miglioramento della performance e al raggiungimento dell'eccellenza. In quest'ottica, la formazione di un individuo, durante tutto l'arco della vita (scuola-università-lavoro) assume un ruolo determinante. L'analisi ha permesso di far emergere luci e ombre del sistema d'istruzione, sulla base delle principali dimensioni assunte dal fenomeno della formazione.

Ma non solo, ha evidenziato l'importanza dell'apprendimento permanente della forza lavoro in termini di maggiore conoscenza e, quindi, di maggiore competitività.

L'ultimo capitolo è incentrato sul PNRR quale opportunità irripetibile di crescita del Paese nei prossimi anni. Non a caso, una delle pietre miliari (*milestone*) del Piano è la valorizzazione della conoscenza e dunque del capitale umano ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati nel PNRR; il tutto è correlato in modo inscindibile ad una lunga stagione di riforme attuate e da attuare.

³ Giuliani M., *La valutazione del capitale intellettuale*, FrancoAngeli, 2016, p. 61.

Oggi viviamo un paradosso: pur vivendo nell’Era della Conoscenza⁴, si investe sempre meno in studio, formazione, ricerca e sviluppo⁵. Questo determinerà, nel medio/lungo periodo, un impoverimento generale del *sapere* a fronte di una domanda sempre crescente di conoscenza. Dunque, chi deterrà quest’ultima influenzerà, in maniera determinante, le scelte economiche future a livello globale.

⁴ Foray fa una distinzione tra *informazione* e *conoscenza*: «La conoscenza fornisce a chi la possiede la capacità di agire. [...] L’informazione prende la forma di dati strutturati che rimangono passivi e inerti, fin quando non vengono sfruttati da qualcuno che possiede la conoscenza per interpretarli ed elaborarli» (Foray, 2006).

⁵ Nel 2020, l’incidenza della spesa R&S sul PIL dell’Italia è stata solo dell’1,51%. Questo dato è allarmante, se pensiamo che lo stesso dato relativo alla Germania è il doppio 3,5% (dati Istat).

1. IL RUOLO DELLE CAPITALE UMANO ALL'INTERNO DELLE ORGANIZZAZIONI

1.1. Concetti ed evoluzioni teoriche

L'idea di risorsa umana e dello sviluppo di una concezione aziendale imperniata sul valore del capitale umano come principale fattore produttivo non è stata sempre così scontata nel corso dei secoli. Nella sua storia, il capitale umano è stato considerato più come un costo che come un investimento per ottenere un vantaggio competitivo. Paradossalmente, ancora oggi, nel settore privato i tagli del personale vengono attuati all'interno di strategie correlate alla ristrutturazione e al contenimento dei costi.

Nell'Ottocento il capitale umano non aveva la dovuta importanza all'interno di un'organizzazione aziendale. I primi segnali di controtendenza si ebbero in Gran Bretagna attraverso l'introduzione, con la rivoluzione industriale, di metodi di produzione più efficienti.

Dalla lettura degli scritti di Adam Smith si delineava la consapevolezza dell'importanza del capitale umano, inteso come l'apporto complessivo fondamentale del lavoro umano alla *«ricchezza della nazione»*.

Prima ancora, William Petty (1690) affermava che *«l'ammontare del valore del lavoro presente in una nazione era, assieme alla terra e ad altre componenti, un elemento decisivo della ricchezza nazionale»*.

Il tema era come valutare il valore di tale apporto in termini qualitativi e quantitativi.

La risposta fu attraverso l'applicazione di due metodi:

- con il metodo retrospettivo, si identificava la misura del capitale umano nel costo (comprensivo dell'investimento in istruzione) ne-