

La nuova programmazione dei fondi strutturali

di **Rocco Marcello Postiglione**

obiettivo

Friends

Effectiveness, effettività. Parole simili, composte impiegando una regola pressoché identica: allo stesso tema (derivato dal verbo latino *efficio*) viene aggiunto un suffisso deaggettivale, che trasforma l'aggettivo (*effective* e *effettivo*) in un sostantivo, a designare in astratto una proprietà. Come spesso capita nella comparazione tra una e l'altra lingua, a termini costruiti in modo parallelo o strutturalmente omologo non corrispondono significati identici: i *false friends*, i *faux amis* che a scuola s'imparavano a memoria per non commettere errori.

La parola che in italiano corrisponde a *effectiveness* è "efficacia": capacità di una cosa, di una persona o di un'azione di conseguire l'obiettivo o gli obiettivi che si prefigge o per cui è attuata. "Effettività" in

italiano rimanda invece alla "realtà" di un qualcosa, al suo esserci o non esserci. Se predichiamo quell'aggettivo di un'azione, significhiamo che quell'azione è reale, non che essa è stata o sarà efficace.

Forse nulla come questa piccola riflessione lessicale simbolizza con più efficacia la distanza tra la mentalità anglosassone e quella italiana, specialmente sul terreno delle politiche e, ancor più, delle politiche dell'istruzione e dell'educazione.

La nostra è una cultura del mero accertamento burocratico, in cui si cerca sempre di assicurarsi che un'azione sia "effettiva": ci sono le carte che testimoniano che essa si è svolta, si dispone della documentazione che corrisponde ad un determinato passaggio del processo, ci sono le firme a testimonianza dell'"effettivo" svolgimento del corso ecc.

— **Rocco Marcello Postiglione** *Area progetti Enaip*

La cultura politica e amministrativa anglosassone è una cultura della “efficacia”. L’essenziale è che i risultati che si intendeva conseguire siano stati raggiunti, non importa come, seguendo quali passaggi, coinvolgendo quali protagonisti, applicando quali metodi.

Importano, invece, le “risorse” impiegate – e qui si passa dalla “efficacia” alla “efficienza”.

La cultura anglosassone è una delle manifestazioni tipiche, peculiare invero e diversa da altre “continentali”, dell’*ethos burocratico* di cui Max Weber ci ha offerto la più limpida descrizione. La cultura politica e amministrativa italiana, evidente degenerazione dell’*ethos burocratico* weberiano, è una cultura dell’“effettività”, rappresentata nel modo più efficace dai capitoli III (Renzo e l’avvocato Azecca-Garbugli) e XXXI (la peste di Milano) dei *Promessi sposi*, dove si parla delle *gride*.

Se il lettore ha avuto la pazienza di seguire questa nostra dilettevole comparazione lessicale, potrà forse intendere meglio il cambiamento di filosofia che la Commissione Europea ha impresso al processo di programmazione per le politiche di coesione europee nel periodo ricompreso tra il 2007 e il 2013. Si tratta, appunto, di passare dall’effettività all’*effectiveness*, dalla mera registrazione di azioni compiute a quesiti stringenti e chiaramente formulati sui risultati delle iniziative

intraprese, dalla morale delle *gride* manzoniane all’*ethos burocratico*.

Di seguito, ne discuteremo guardando al processo programmatico, come finora si è svolto, e assumendo il punto di vista delle politiche dei saperi e, in particolare, della formazione professionale.

La filosofia delle politiche di coesione (2007-2013)

La necessità di un radicale cambiamento di impostazione, nelle politiche formulate e decise a livello di Unione Europea, era emersa già da diversi anni. La Strategia di Lisbona, nel marzo del 2000, aveva segnato da questo punto di vista una decisa soluzione di continuità. La volontà di fare dell’Europa «l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010 fu declinata in una serie di obiettivi, definiti in modo puntuale e operativo.

Furono scelti degli indicatori (vale a dire variabili in qualche modo rappresentative e predittive del fenomeno o dell’insieme di fenomeni considerato) il cui andamento avrebbe costituito il criterio di valutazione per stabilire il conseguimento o meno degli obiettivi.

L’opinione pubblica europea è in grado di sapere con certezza se, nel 2010, la Strategia di Lisbona avrà avuto successo oppure no, confrontando gli obiettivi, articola-

ti rispetto agli indicatori selezionati, con i valori effettivamente misurati. Mai prima d'allora le politiche comunitarie erano state formulate con tanta chiarezza e precisione, mai l'etica del risultato – l'*ethos burocratico* – era stata posta con tanta determinazione al centro dell'azione comunitaria.

Ma cambiare abitudini e mentalità è un processo lento e difficile. Ne è testimonianza proprio la lentezza con cui i singoli Stati nazionali hanno saputo recepire la Strategia di Lisbona. Nel novembre 2004, quando l'evidenza di un ritardo era ormai senso comune, la Commissione ha provveduto ad avviare una serie di iniziative per il suo rilancio. La nuova programmazione per il periodo 2007/2013 deve intendersi come un tassello, per quanto importante, di queste iniziative.

Si spiega così il cambiamento sensibile di tono e di filosofia complessiva nel passaggio dai documenti dell'attuale tornata programmatoria a quelli della prossima. Da un elenco dettagliato di misure, cui faceva seguito l'indicazione delle azioni possibili e degli eventuali indicatori di valutazione, si passa ad una chiara indicazione degli obiettivi finali e degli obiettivi intermedi che, rispetto ai primi, costituiscono altrettanti passaggi processuali. Le modalità operative sono poi elencate in termini di principi generali, da praticare nella programmazione di ciascun

Paese, e di possibilità operative, che ciascuno Stato e ciascuna Regione può poi declinare secondo la propria peculiare situazione.

Un'altra importante differenza sta nella diversa lettura e impostazione dei problemi europei. Se, alla fine degli anni '90, l'Europa era un'economia sviluppata che aveva il problema della disoccupazione, nel 2004 essa è la zona del pianeta con il più basso tasso di crescita economica, con sistemi di *welfare* costosi e con una popolazione invecchiata e poco impegnata nella produzione. La priorità diviene crescere incrementando la produttività. La prosperità europea è minacciata da competitori internazionali di aggressività economica senza precedenti storici (Cina, India, primariamente, poi Brasile, Pakistan, Indonesia ecc.).

Di conseguenza, l'enfasi, nei documenti della programmazione per il settennio avvenire, è posta sulla crescita economica e sul necessario incremento della produttività che, solo, potrebbe garantirla, nel quadro di un'economia della conoscenza. Quindi, assumono priorità gli interventi volti a rafforzare l'infrastruttura fisica, finanziaria e tecnologica dell'economia europea e ad accrescere la competitività grazie ad una forza lavoro più numerosa, più competente, più istruita, capace di adoperare correttamente e senza lunghi periodi di prepa-

razione le tecnologie necessarie per l'innovazione di processo e di prodotto.

Senza conseguire questa necessaria condizione preliminare, non si ritiene possibile preservare gli alti livelli di protezione sociale propri del modello europeo né ridurre gli ambiti di marginalità, se non, appunto, ampliando e rendendo più efficiente la partecipazione della popolazione alla forza lavoro. I problemi della disoccupazione e del disagio sociale ad essa connesso, delle farraginosità nel funzionamento del mercato del lavoro, degli altri fenomeni di marginalizzazione ed esclusione perdono quindi la centralità precedente per venire inquadrati come strumenti di una politica dello sviluppo basato sulla conoscenza e sulla sua diffusione.

Si tratta di sfumature e di prospettive interpretative, ma sarebbe erroneo reputarle marginali aggiustamenti linguistici: l'intero impianto della programmazione 2007/2013 risente profondamente, prima di tutto sul piano metodologico e operativo, di questo cambiamento d'accento.

Programmazione dei fondi 2007/2013 e valutazione dei risultati 2000/2006

In quale situazione dovranno essere attuate le iniziative della nuova programmazione 2007/2013?

Quali sono stati i risultati dell'attuazione delle politiche di coesione europee nel nostro Paese, alla luce della nuova filosofia programmatica?

Esaminiamo prima la situazione nel Centro-Nord del Paese. L'impianto di valutazione delle azioni realizzate nel quadro dell'obiettivo 3 del Fondo Sociale ha selezionato, come termini di analisi, criteri e parametri coerenti con l'impianto programmatico del Quadro comunitario di sostegno 2000/2006. Le più importanti dimensioni di valutazione coincidono o sono connesse con gli esiti occupazionali (o di inserimento sociale, scolastico ecc.) – accanto, ovviamente, a quelle relative all'andamento delle stesse azioni in termini di beneficiari coinvolti, di iniziative intraprese e di risorse impegnate.

Le istanze nazionali (Regioni, ministero del lavoro) e la Commissione europea, nei Qcs Italia obiettivo 3, avevano privilegiato obiettivi legati soprattutto al rilancio dell'occupazione, coerentemente e in convergenza con le stesse politiche nazionali (pacchetto Treu, legge 30/2003), rispetto all'insieme delle politiche preconizzate dalla Commissione – che includevano, altresì, dimensioni legate ai saperi, al potenziamento delle risorse umane, alla ricerca ecc.

Dato il sensibile incremento occupazionale che ha interessato negli

ultimi 10 anni le Regioni del Centro-Nord del Paese, quelle politiche sono da considerarsi positivamente attuate – successo di non poco conto se fino a pochi anni fa scontavamo problemi serissimi di disoccupazione. Non è un successo di poco conto soprattutto se si considera che altri Paesi non sono riusciti a diminuire in modo altrettanto significativo la propria quota di disoccupati.

È evidente, però, come questo pur positivo risultato, alla luce della strategia di Lisbona e degli orientamenti generali della nuova tornata programmatica, non sia da considerarsi sufficiente.

Gli obiettivi di fondo attorno ai quali aggregare l'insieme delle azioni che ciascun Paese deve programmare devono cambiare e, nei loro termini finali, dovranno essere assai più stringenti rispetto al passato: l'incremento della crescita economica andrà conseguito attraverso le due leve della crescita dell'occupazione e contemporaneamente della produttività. Un incremento della base occupazionale senza parallelo incremento della produttività del lavoro, e quindi della competitività, alla luce della Strategia di Lisbona, non può più essere considerato un risultato soddisfacente.

Se passiamo a esaminare il Meridione d'Italia, alle aree dello "obiettivo I", che prima dell'ingresso dei Paesi dell'Est Europa contavano un

reddito medio *pro capite* inferiore al 75% di quello europeo, il quadro si fa decisamente più sconcertante.

Il lettore può averne il polso consultando le basi di dati statistici predisposte dall'Istat in relazione agli indicatori scelti come obiettivi dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006. In prevalenza le variabili osservate seguono un andamento crescente fino al 2003, stazionario nel 2004, decrescente negli ultimi 2 anni. Il reddito medio *pro capite*, in rapporto a quello del Nord e del Centro, ha prima fatto registrare una crescita superiore, poi ha rallentato il suo ritmo di incremento. Nel settore delle politiche dei saperi, la situazione non è meno preoccupante. L'offerta pubblica meridionale di servizi formativi assume connotati imbarazzanti, risultando, rispetto alla popolazione residente, tre o più volte inferiore a quella delle regioni del Nord¹. Le prestazioni degli studenti delle scuole meridionali, se comparate a quelle dei pari età settentrionali ed europei, sono bassissime².

La gravità dell'insuccesso si accentua se si considera come, da livelli di partenza più bassi dei nostri, e con dotazioni di fondi proporzionalmente identiche, l'Irlanda e la Spagna siano riuscite, negli ultimi 10 anni, a conseguire prestazioni di sviluppo economico, sociale e culturale tali da permettere loro di uscire dall'area "obiettivo I".

Risultati opposti, in termini di contributo dei Fondi al rilancio dell'economia e alla crescita del Pil, per restare sull'esempio, tra Spagna (che accresce mediamente del 3,3% circa l'anno il proprio prodotto interno lordo) e Meridione d'Italia (la cui crescita, per gli anni dal 2001 al 2004, non supera che di uno 0,3% la bassissima media nazionale, che è l'1%).

L'investimento finanziario per la crescita del Mezzogiorno, che avrebbe dovuto trainare la crescita dell'intero Paese, c'è stato, se c'è stato in Spagna. I risultati no³.

Metodologia e impianto strategico delle politiche di coesione 2007/2013

È anche dalla considerazione delle difficoltà e degli insuccessi delle attività della tornata programmatoria in corso che la Commissione trae la spinta ad una profonda revisione dell'impianto complessivo delle politiche di coesione.

Cambiamento di impianto che dovrà avere conseguenze notevoli sull'insieme organico composto dalle attività da realizzare, dai metodi e dai principi operativi adottati, dalle mentalità dei soggetti interessati e coinvolti.

Il testo che meglio chiarisce la portata della trasformazione dei dispositivi programmatori è la comunicazione *Politica di coesione a*

sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 del 5 luglio 2005⁴, che contiene i cosiddetti orientamenti strategici per la politica di coesione e che ha dato il via al processo di programmazione.

Tralasciando le priorità di merito⁵, il documento chiarisce, sin dal suo esordio, l'elemento di metodo probabilmente più importante, sul quale è opportuno – soprattutto pensando alle prassi consolidate nel campo delle politiche economiche, formative e occupazionali del nostro Paese – riflettere con grande attenzione. Si tratta del principio della “concentrazione” tematica e geografica cui deve ispirarsi la politica di coesione a tutti i livelli di attuazione, prima di tutto in termini di risorse.

Dato l'obiettivo di incrementare la crescita economica dell'area Euro – che, negli ultimi anni, ha fatto registrare valori pari quasi alla metà della crescita globale – individuati i due fattori principali di tale crescita (aumento dell'occupazione e incremento della produttività), riconosciuta la centralità della ricerca e della formazione ai fini dell'incremento della produttività in un'economia basata sulla conoscenza, la Commissione sostiene che «è indispensabile concentrare le risorse sulle infrastrutture di base, sul capitale umano e sulla ricerca/innova-

zione, compreso l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) e il loro uso strategico». Poco oltre, si rileva come la scelta delle politiche da attuare e del dosaggio specifico degli elementi di principio e operativi proposti dalla Commissione spetti a ciascun Paese membro e alle singole Regioni, in relazione alle loro caratteristiche politiche, economiche, sociali, culturali. È evidente anche come le varie politiche nazionali e regionali siano soggette ad una necessaria mutabilità nel tempo, in relazione a situazioni nuove o a correzioni di rotta.

Tuttavia, «la concentrazione sarà comunque una costante dei diversi programmi e progetti, in cui si includeranno solo gli elementi che possono contribuire alla crescita e all'occupazione. La Commissione terrà conto di questo principio fondamentale nel negoziare i diversi programmi nazionali e regionali».

Difficile non leggere in questa assunzione di principio anche l'esito di una valutazione sull'andamento concreto di molti programmi comunitari – e, come abbiamo visto, sui loro risultati –, soprattutto delle due passate tornate programmatiche Fse (1995-1999 e 2000-2006), i cui interventi si sono basati su una programmazione nazionale e regionale che definiva elementi cogenti e uniformi, ma realizzati con estrema parcellizzazione, an-

che a causa dello schema attuativo per progetti e del proliferare delle istanze programmatiche.

Parcellizzazione divenuta spesso polverizzazione nel caso italiano (si pensi ai progetti integrati territoriali e alla spesso ridondante numerosità loro e, soprattutto, delle istanze programmatiche operanti in quell'ambito)⁶.

Il documento, come abbiamo accennato, insiste con grande enfasi, in coerenza con la strategia di Lisbona, sulla centralità della conoscenza, sulla necessità di accelerare il ritmo di costruzione di una "economia europea della conoscenza", sull'esigenza di incrementare i livelli di produttività rilanciando la ricerca pura e applicata e il suo nesso virtuoso con la formazione e con il sistema produttivo.

Come sarà agevole notare per chi abbia memoria dell'ultimo quindicennio delle politiche comunitarie, si tratta di un impianto strategico che, benché compiutamente definito solo a Lisbona, è stato in realtà presente nelle politiche di coesione a partire dal 1992 e, con maggior puntualità rispetto ai temi della società e dell'economia della conoscenza, dal 1995 – anni dei libri bianchi rispettivamente di Delors (*Crescita, competitività, occupazione*) e Cresson-Flynn (*Insegnare e apprendere: verso la società della conoscenza*). Tuttavia, la sua ricezione ha trovato un freno nel processo

attraverso il quale esso è stato realizzato nelle situazioni, nei sistemi di potenzialità e di capacità di ciascun Paese, e nell'adattamento alle priorità politiche a cui i governi nazionali e regionali di volta in volta lo subordinavano. Non sempre, di conseguenza, quell'impianto ha informato di sé in modo decisivo le politiche nazionali e comunitarie, come dimostra prima, nel 2000, la stessa strategia di Lisbona (che, a uno sguardo d'insieme, potrebbe esser interpretata come un riaggiornamento dell'agenda Delors) poi la necessità di rilanciarla, sancita dalla Commissione nel novembre 2004.

Difficoltà permanenti

D'altra parte, la necessità di un cambio di marcia e dell'adozione di una filosofia programmatica differente erano sentite, in vari modi, da tutti i protagonisti del dibattito pubblico su questi temi (politiche economiche, dello sviluppo, occupazionali, formative, della ricerca, della solidarietà sociale ecc.).

Si erano accumulati nel corso del periodo programmatico 2000/2006 una serie di elementi d'esperienza tutti convergenti nel testimoniare le difficoltà legate, soprattutto nelle aree meno sviluppate dell'Unione a 15, all'attuazione dei Quadri comunitari di sostegno.

Difficoltà che in vario modo inci-

dono, com'era prevedibile, anche sul processo di programmazione dei Fondi comunitari per il settennio 2007-2013 e sul necessario processo di conversione degli impianti programmatici e delle mentalità diffuse nel campo delle politiche riguardate dai fondi strutturali: i fattori che avrebbero determinato le difficoltà erano da tempo noti, né si poteva immaginare che la soluzione delle questioni ad essi sottese potesse rivelarsi agevole e immediata. In sintesi, quelli che su cui incentrare l'attenzione sono i seguenti:

- il cambiamento della filosofia d'intervento proposta dalla Commissione, già trattato *supra*;
- la riduzione delle risorse disponibili per il nostro Paese, a causa dell'ingresso nell'Unione di Paesi con un prodotto interno lordo sensibilmente inferiore alla media dell'Unione a 15;
- per il nostro Paese, una configurazione istituzionale ancora non compiutamente definita nei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali. La riforma del titolo V del 2001 non ha ancora trovato piena attuazione normativa e v'è stata per alcuni anni la possibilità concreta che gli assetti istituzionali venissero sensibilmente alterati dalla riforma costituzionale varata nella scorsa legislatura, poi bocciata dal referendum del 25 e 26 giugno 2006.

Nel settore specifico delle risorse umane e dell'occupazione, e ancora per il nostro Paese, la sostanziale assenza di iniziativa politica su questi temi da parte del ministero del lavoro del passato governo, che ha determinato una forte riduzione del suo ruolo propositivo e di coordinamento. Situazione non sanata, e forse aggravata, dalle scelte di questo governo nel senso della frammentazione dei ministeri, prima, con il conseguente ulteriore rallentamento dell'iniziativa su questi temi per il riassetto e la definizione dei ruoli di coordinamento; con la prevalente attenzione del ministero per le questioni previdenziali, poi, almeno stando alle pubbliche enunciazioni del ministro.

A questi quattro fattori esogeni se ne sono aggiunti altri, di natura endogena e, come già adombrato, già operanti nelle tornate programmatiche precedenti, la cui attuazione è stata da essi negativamente influenzata. Fattori endogeni probabilmente riconducibili all'approccio burocratico per *gride* che richiavamo in apertura e che spesso, nel nostro Paese, sottende il processo di elaborazione, definizione e attuazione delle politiche: approccio che manifesta una mentalità diffusa non solo nel corpo amministrativo pubblico, a livello sia centrale sia periferico, ma anche nei corpi intermedi chiamati, in base ai principi di sussidiarietà orizzontale e al me-

todo della concertazione, a cooperare con le istituzioni pubbliche in questo delicato ma vitale processo. Approccio burocratico, del resto, che ha costituito il limite anche del modo di procedere proprio della Commissione europea, come dimostrano revisioni e aggiustamenti di tiro che hanno caratterizzato l'ultimo periodo del settennio trascorso e come soprattutto argomentano le stesse *Linee guida*.

Si tratta di un'*impasse* burocratica il cui esame possiamo affidare alle stesse *Linee guida*, dove esse trattano di *governance*. Vi si sostiene: «La qualità e la produttività del settore pubblico sono fondamentali per introdurre le riforme e il buon governo, specialmente a livello di economia, occupazione, servizi sociali, istruzione, ambiente e giustizia [...]. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e della *Governance* considerate carenti deve essere una priorità assoluta nelle regioni meno sviluppate. La competitività economica e il consolidamento della società civile, infatti, non richiedono soltanto una rete infrastrutturale efficiente, ma presuppongono che la legge venga applicata in modo non discriminatorio, prevedibile e trasparente [...]». Poi, poco più oltre, affrontando il problema della gestione e dell'attuazione della politica di coesione: «Per una gestione sana ed efficiente dei Fondi occorre strutturare in

modo adeguato, efficace e trasparente le amministrazioni centrali e regionali in grado di svolgere le mansioni connesse all'esecuzione dei Fondi (appalti pubblici, controllo finanziario, monitoraggio, valutazione, ecc.) e di prevenire e combattere le frodi e la corruzione. [...] Quando le risorse vengono utilizzate in modo efficiente e trasparente, la loro stessa visibilità costituisce un incentivo per le parti sociali e per gli imprenditori privati, consentendo a questi ultimi di prendere le opportune decisioni in materia di investimenti»⁷.

Non è difficile interpretare i destinatari di queste avvertenze, anche alla luce di quanto detto *supra* sui risultati delle politiche di coesione della tornata attuale: le aree dell'Unione a I5 che rimangono al di sotto dell'85% del valore medio europeo del Pil scontano evidenti problemi di efficienza delle pubbliche amministrazioni, con risvolti non positivi nella stessa partecipazione della società civile (associazionismo, parti sociali, movimenti organizzati ecc.). La rilevanza di questi problemi è testimoniata dall'evidenza degli insuccessi di cui già, per l'Italia, abbiamo dato conto. Difficoltà e insuccessi, del resto, sintetizzati in modo assai puntuale ed eloquente nel *Documento strategico preliminare nazionale* (versione del 12 dicembre 2005), da cui è opportuno trarre alcune conside-

razioni: «[...] nel Mezzogiorno, a fronte dei risultati intermedi ottenuti, inferiori agli obiettivi sono, infatti, stati i risultati finali. Ciò riguarda sia il tasso di crescita – superiore a quello del Centro-Nord ma inferiore, come si è visto, a quello medio europeo – sia la qualità dei servizi. L'analisi valutativa [...] mostra, infatti, che in diversi comparti la qualità dei servizi è migliorata nel Mezzogiorno, anche in relazione agli interventi realizzati e nella direzione degli obiettivi fissati (è il caso dell'istruzione con riferimento quantitativo della dispersione scolastica di alcuni "servizi ambientali" della capacità di attrazione turistica, della qualità del contesto urbano, dei servizi per l'impiego e degli sportelli unici per le attività produttive). Ma i risultati raggiunti appaiono in generale inferiori agli obiettivi e la qualità dei servizi resta così su livelli inadeguati»⁸. Già si sono ricordati i risultati non soddisfacenti nell'area delle politiche del lavoro e della formazione, sia per numero di utenti coinvolti nelle attività, sia per quantità e capillarità dell'offerta di servizi, sia per prestazioni dei servizi in termini di risultati e di esiti (inserimenti lavorativi, inserimenti o reinserimenti nei percorsi di istruzione ecc.).

Il problema può leggersi nei termini di «una qualità ancora inadeguata degli interventi, che impedisce

alla spesa in conto capitale di manifestarsi in un effettivo miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese. La concentrazione insufficiente delle priorità realizzata sin dall'inizio del Programma, le difficoltà a fare emergere a livello locale i progetti e le coalizioni di agenti più innovativi; la "carenza di mobilitazione culturale e politica" attorno agli obiettivi di servizio – che si è invece realizzata attorno agli obiettivi intermedi oggetto di premialità/sanzione – il mancato ricorso a progettazione e cooperazione inter-regionale, sono le principali cause che sembrano motivare il deficit di qualità [...] una "sottovalutazione dei tempi" necessari a conseguire gli obiettivi. In particolare, la iniziale sottovalutazione della misura dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud ha condotto a ritenere che gli obiettivi intermedi potessero essere conseguiti prima di quanto avvenuto, e, soprattutto, che ciò avrebbe rapidamente prodotto un effetto sulla capacità di selezione dei progetti e quindi sulla loro efficacia».

Sembra di rileggere pagine di Pasquale Villari, Francesco Saverio Nitti, Antonio Gramsci, Pasquale Saraceno. La "questione meridionale" così come, da sempre, la conosciamo, nelle sue sfaccettature, nel suo caratterizzare non una zo-

na, ma l'intero Paese, la sua cultura, la sua capacità di crescere e migliorarsi.

Tornando ai temi delle politiche di coesione, si deve evidenziare un errore d'impostazione generale, che ha portato troppo spesso cedere a quella cultura delle *gride* di cui prima si parlava: a lasciare nel vago gli obiettivi, effettivamente misurabili, delle azioni da intraprendere e a privilegiare un approccio basato sull'accertamento burocratico dello stato d'avanzamento delle azioni previste. Dove le amministrazioni, centrali e periferiche, disponevano di tradizioni più solide e radicate di buon governo e trasparenza, è stato possibile mettere a punto programmi complessi ma efficaci, date le premesse. Così, Irlanda (già negli anni '90) e Spagna hanno impiegato i Fondi come un volano poderoso per una crescita economica sostenuta e assai superiore alla media europea, mentre il Nord Italia, pur senza un adeguato incremento della produttività, ha visto un sensibile innalzamento dei già buoni livelli occupazionali e l'introduzione efficace di meccanismi di flessibilità del mercato del lavoro. Dove invece tali tradizioni sono risultate carenti o assenti – dove la politica e la pubblica amministrazione funzionano per *gride* – i risultati positivi sono stati assai più episodici e limitati, e si deve parlare di un in-

successo dei programmi e delle politiche. È il caso del Meridione d'Italia e degli altri Paesi dell'unione a 15 rimasti, nell'unione a 25, con un Pil *pro capite* inferiore almeno del 15% rispetto a quello dell'Unione Europea.

Non si può – va ribadito – ritenere questa generale difficoltà come un elemento episodico o marginale della mentalità e delle modalità operative dei vari attori in gioco, sia nel nostro Paese negli altri Paesi membri in cui si rinvengono gli stessi problemi. Né va sottovalutato quanto tale mentalità e tali modalità operative incidano sugli stessi processi di programmazione coordinata tra le varie istanze pubbliche, centrali e periferiche, e nella concertazione con gli attori sociali coinvolti. Il problema, in questo caso, è talmente insidioso e vischioso da ripercuotersi pericolosamente sugli stessi tentativi di delinearne una soluzione. È alla luce di questi elementi di fondo che va letta la vicenda della pianificazione strategica nazionale delle politiche di coesione per il periodo 2007/2013.

Ne è scaturita una sostanziale incertezza del quadro, a qualche mese dal varo del Quadro Strategico Nazionale e dalla discussione dei documenti programmatici delle varie amministrazioni centrali e regionali.

Passaggi istituzionali e nuovo quadro normativo

Torniamo dunque, benché in estrema sintesi, al merito dei processi che hanno informato la nuova programmazione delle politiche di coesione per il periodo 2007-2013¹⁰. Come già si è ricordato, essa si integra strettamente tra le iniziative di rilancio della Strategia di Lisbona¹¹, di cui costituisce uno strumento.

Il negoziato relativo alla futura generazione dei Fondi strutturali è stato formalmente avviato nel luglio 2004 con la pubblicazione delle già citate *Linee guida*, e di conseguenza con le proposte di nuovi Regolamenti per il periodo 2007-2013 presentate dalla Commissione¹². I dispositivi normativi recepiscono le esigenze di convergenza tematica e geografica enunciate nelle *Linee guida*, in coerenza con il rilancio della strategia di Lisbona, e mostrano particolare cura nel disegno delle procedure di *governance*, segnalate come uno dei problemi più seri (se non come il problema principale) nell'attuazione degli interventi nelle passate tornate programmatiche.

Solo a dicembre 2005, tuttavia, è stato raggiunto un difficile accordo sul bilancio dell'Unione e, quindi, sulla dotazione finanziaria dei nuovi Fondi strutturali, com'è ovvio fortemente condizionata dalla nuova geografia dell'Unione allargata.

Le più importanti novità sono costituite da:

- il cambiamento di metodo programmatico, esposto sopra, con precise conseguenze procedurali. Il Consiglio definisce degli “Orientamenti strategici comunitari” (esposti nelle già citate *Linee guida*) in cui si indicano le famiglie di obiettivi che devono essere perseguiti attraverso le azioni finanziate o cofinanziate. Sulla base di essi gli Stati membri elaborano un loro Quadro strategico nazionale (Qsn), che declina quegli obiettivi con un maggiore grado di specificità, definendo in modo più puntuale gli obiettivi da conseguire, nonché le azioni a valenza Nazionale che competono alle amministrazioni centrali. Su questo Qsn si basano a loro volta i singoli Quadri Strategici Regionali. Cade l'impostazione per quadri comunitari di sostegno “obiettivo 1” e “obiettivo 3”, che designavano le azioni richieste in modo vincolante per la programmazione regionale, ma un unico documento, con una valenza maggiormente politica, fissa una strategia nazionale comune per tutti gli obiettivi e i Fondi strutturali;
- la riduzione degli strumenti finanziari. Le politiche di coesione verranno perseguite attraverso tre soli strumenti finan-

ziari: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), Fondo Sociale Europeo (Fse) e Fondo di coesione, mentre il Feoga (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), ora Fears (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), segue un suo percorso autonomo;

- la riduzione degli obiettivi: “Convergenza”, per le regioni in ritardo di sviluppo (“obiettivo 1”); “Competitività regionale e Occupazione”, per le regioni dello “obiettivo 2”; “Cooperazione territoriale europea”, per le aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (“obiettivo 3”);
- un nuovo approccio procedurale – però con forti valenze strategiche – teso a far convergere i programmi operativi (ora monofondo) verso una comune strategia di sviluppo regionale.

Nel nostro Paese si è assistito ad un complesso processo partenariale che ha portato alla definizione della *Bozza tecnico amministrativa del Qsn*. Tale processo è stato specificato per l'Italia dalle *Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*¹³ approvate dall'intesa Stato-Regioni-Enti locali del 3 febbraio 2005.

Le *Linee Guida* definiscono un approccio programmatico unitario che mette insieme, in un'unica

strategia, le risorse comunitarie dei Fondi strutturali (Fers e Fse) e quelle nazionali del Fondo Aree Sottosviluppate (Fas).

Le Linee guida hanno anche stabilito un percorso attuativo in tre fasi. La prima consiste nella valutazione dei risultati 2000-2006 e nella messa a punto della visione strategica delle Regioni e del Centro. La seconda nel confronto strategico tra Centro e Regioni. La terza nella stesura del Quadro strategico nazionale. In tutte le fasi sono stati previsti (e attuati) dispositivi di consultazione con le Parti sociali e con le rappresentanze degli Enti locali.

Nella prima fase (che si è conclusa nel 2005), ciascuna Regione e Provincia autonoma e il complesso delle Amministrazioni Centrali hanno predisposto un proprio Documento strategico preliminare¹⁴. Sempre sulla base delle Linee guida le Amministrazioni regionali hanno redatto i Documenti Strategici regionali preliminari (Dsr).

Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche realizzato, in modo coordinato, un documento comune denominato *Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno 2007-2013* (o semplicemente *Documento Strategico Mezzogiorno – Dsm*). Il Dsm è il frutto di un percorso di confronto e analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Cam-

pania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del ministero dell'economia e del ministero del lavoro. Il documento è un contributo di natura tecnico-amministrativa orientato a fornire elementi e proposte al processo di confronto partenariale allargato che porterà alla definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Nel corso del 2005 sono stati realizzati alcuni seminari tematici di riflessione, con lo scopo di tracciare lo stato della questione su nodi critici e offrire riflessioni di prospettiva¹⁵.

La seconda fase è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali in tavoli tematici¹⁶ e gruppi di lavoro, con la produzione di documenti congiunti. Ai tavoli tematici, organizzati da gennaio a marzo 2006, hanno preso parte i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali, delle Province autonome e delle parti economico-sociali e istituzionali. I relatori dei tavoli hanno discusso le tematiche proposte sulla base dei documenti strategici preliminari, pervenendo alla redazione di schede utilizzate dal comitato di redazione della bozza del *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Il ministero dell'economia ha fornito il proprio supporto organizzativo e di coordinamento ai lavori dei tavoli. Per i tavoli I (Istruzione, formazione, territorio) e VI (Mercato del

lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale) si è aggiunto il coordinamento del ministero del lavoro.

Agli otto tavoli si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di dieci gruppi tecnici di partenariato istituzionale su temi cosiddetti “orizzontali” che hanno direttamente contribuito, alla stesura della bozza tecnico-amministrativa del Qsn per le parti di specifico interesse¹⁷.

Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale¹⁸, condivisa dagli attori della programmazione 2007-2013, che costituisce la base delle valutazioni anche politiche che dovranno condurre nell'autunno 2006 all'invio di una versione definitiva del Qsn alla Commissione europea. Quest'ultima costituirà la cornice di riferimento per la stesura dei programmi operativi.

La bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale è quindi il frutto di un'istruttoria ancora parziale, priva perciò di una vera e propria valenza politica. Ne riportiamo, a scopo informativo, alcuni termini essenziali per le politiche attive del lavoro e per le politiche del sapere.

Sulla scorta dell'esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006, la bozza definisce gli obiettivi generali per la programmazione 2007-2013, identificando un ventaglio di

10 priorità, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese che tuttavia si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree (Centro Nord e Mezzogiorno) e fra gli obiettivi comunitari di riferimento (“Convergenza” “Competitività regionale e occupazione” “Cooperazione”). Esse sono:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
- ricerca e innovazione per la competitività;
- uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo;
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo;
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- reti e collegamenti per la mobilità;
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione;
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani;
- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse;
- capacità istituzionali e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci.

La strategia specificamente riconducibile al Fondo Sociale Europeo passa attraverso le Priorità I, “mi-

glioramento e valorizzazione delle risorse umane” e 7, “competitività dei sistemi produttivi e occupazione” nonché, in misura leggermente minore, le Priorità 2, “ricerca e innovazione per la competitività” e 5, “inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale”.

Il capitale umano è il fulcro della Priorità I, finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione, contribuendo in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010. Condivide l’attenzione al miglioramento delle competenze anche la Priorità “ricerca e innovazione per la competitività”, per il ruolo centrale del capitale umano nelle politiche per la ricerca e l’innovazione. Più diffusamente e trasversalmente, anche altre priorità tematiche segnalano il rilievo specifico dato al miglioramento del capitale umano nell’ambito delle scelte orientate allo sviluppo locale, al rafforzamento della *capacity building*, dell’inclusione sociale, ma anche, per i profili di specifico interesse, alla valorizzazione anche a fini produttivi delle risorse ambientali. In queste priorità, il tema delle risorse umane trova un esplicito rilievo laddove il conseguimento degli obiettivi individuati richiede un’azione coordinata e integrata per il rafforza-

mento di competenze e capacità oggi carenti o come fattore di inclusione nei confronti di soggetti e aree oggi emarginati e/o a rischio di emarginazione.

L’approccio di sviluppo locale, nonché la complementarità delle politiche economiche e delle politiche per l’occupazione verso la comune finalità dello sviluppo, dovrà indicare le modalità per integrare effettivamente gli interventi rivolti alle persone e quelli indirizzati alle imprese. L’esperienza di progettazione integrata degli anni novanta e del periodo 2000-2006 ha sortito scarsi risultati, come già abbiamo detto, ma ci lascia una lezione utile per il futuro: solo dove essa è stata attuata con rigorosi dispositivi di valutazione e con efficienti meccanismi di partecipazione si è effettivamente rafforzata la capacità dei soggetti locali e sono conseguiti risultati in termini di benessere e attrattività del territorio. Di conseguenza, nel 2007-2013, la progettazione integrata dovrà rendere più restrittivi i criteri selezione dei progetti, favorire l’apertura a soggetti esterni e centri competenza nazionale, privati e pubblici, e integrarsi in modo più vincolante a istanze di programmazione di livello più elevato, nazionale e internazionale.

L’autunno 2006 vedrà la messa a punto definitiva del Qsn. Ciò presuppone il raggiungimento di un

accordo tra le Regioni sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra Regioni e tra i singoli Fondi. La definizione della dotazione finanziaria dei singoli Programmi operativi consentirà la messa a punto e la presentazione a Bruxelles dell'intero pacchetto programmatico e l'avvio del negoziato con la Commissione.

Problematiche e riflessioni: criticità procedurali

L'esame dello stato di avanzamento del processo di programmazione delle politiche di coesione 2007/2013 fa emergere alcune criticità tattico-procedurali.

Discutiamo di seguito quelle maggiormente provviste di valenze anche sul piano strategico.

I nuovi regolamenti comunitari risentono fortemente di un lungo processo di negoziazione che ha comportato, ai fini dell'approvazione, mediazioni che si traducono in una notevole distanza tra intenzioni espresse e adeguatezza della strumentazione volta al loro conseguimento. Di conseguenza, la nuova filosofia programmatica, tradotta in linee strategiche coerenti nel Qsn, viene progressivamente diluita nei passaggi successivi, anche a causa di insufficienze di definizione delle procedure di elaborazione dei diversi documenti strategici elaborati dalle Am-

ministrazioni centrali. Non risulta sempre chiaro e trasparente come le diverse azioni previste costituiscano altrettante spinte la cui somma vettoriale raggiunga le mete stabilite a Lisbona e, tra esse, l'incremento della competitività e del tasso di crescita. Gli impianti di merito, per molti versi, non si discostano da quanto già predisposto per la programmazione precedente. Ne scaturisce un rischio per la coerenza dei programmi operativi con il Qsn stesso.

Analogamente a livello regionale: la convergenza conclamata dai regolamenti verso i comuni obiettivi di sviluppo, non prevede alcuno strumento o procedura di raccordo o di coordinamento, mirata a concepire e attuare una strategia comune tra i programmi Fesr e Fse e, soprattutto, a praticarla nel lavoro quotidiano delle varie amministrazioni e dei vari soggetti coinvolti (anche i comitati di sorveglianza saranno separati). Come verrà realizzato un coordinamento generale che non resti meramente formale? La mancanza di un quadro di certezza nell'attribuzione dei finanziamenti ai vari livelli (nazionali e regionali) e alle varie istanze (tra fondi, a monte, e tra dicasteri e assessorati, a valle) ha reso difficile procedere ad una programmazione capace di coniugare razionalmente mezzi e fini. Le varie enunciazioni programmatiche, specialmen-

te quelle delle istanze centrali ma anche rispetto alle diverse priorità, rischiano talvolta di restare pie intenzioni se la loro attuazione richiedesse risorse superiori a quelle effettivamente assegnate. La scelta di questo andamento procedurale risponde all'esigenza di non cristallizzare la discussione su mere trattative per l'attribuzione dei fondi, ma comporta altresì il rischio di una eccessiva aleatorietà delle capacità operative delle diverse strutture. In particolare, non è affatto chiaro se le priorità di sistema identificate dai documenti preliminari del ministero del Lavoro possano essere attuate attraverso un insieme di azioni nazionali o debbano restare delegate alle Regioni, se queste fossero l'unico titolare di responsabilità per l'impiego dei fondi.

Queste difficoltà, in concreto, si sono tradotte in una sostanziale ripresa di meccanismi e opzioni strategiche e operative già impiegate nel periodo programmatorio ancora in corso e, quindi, in sostanziale continuità rispetto al passato, rinunciando in troppi casi a individuare elementi di innovazione e discontinuità e a cogliere la diversa filosofia dei nuovi regolamenti.

Ancora. La prevista abolizione dello strumento del Quadro Comunitario di Sostegno, da un lato, alleggerisce la struttura programmatoria, eliminando ogni vincolo

predeterminato nelle azioni da compiere, negli obiettivi intermedi o strumentali da conseguire, nella gerarchia di priorità da adottare (fatta salva quella generale e quelle specifiche definite nei dispositivi della Strategia di Lisbona), nei criteri di distribuzione e attribuzione dei finanziamenti alle varie linee d'azione. Dall'altro, però, priva il processo di un quadro di certezze. Si fa necessario individuare un meccanismo di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi, che spinga le diverse istanze programmatiche, (Regioni e ministeri) a definire puntualmente – e in coerenza con la logica orientata ai risultati e ispirata all'*ethos burocratico* della "efficacia", non alla giurisprudenza delle *gride* e delle "effettività" – i passaggi e gli obiettivi intermedi delle loro strategie, in modo da consentire un agevole riconoscimento dell'efficacia e dell'impatto dei Fondi a livello nazionale, come peraltro richiesto dai regolamenti attraverso il meccanismo della reportistica e della valutazione. L'attuale livello di definizione, così come leggibile nei documenti ora disponibili, non offre garanzie in questo senso.

Sembra necessario un impulso a superare queste secche – evidentemente legate all'*impasse* burocratica di cui parlavamo sopra – e a individuare, in modo chiaro e vincolante, il contributo che, impie-

gando i Fondi, ciascuna amministrazione fornirà al successo della strategia di Lisbona, i modi per verificare l'efficacia di tale contributo e le istanze di coordinamento necessarie a gestire questo complicato processo, riadeguandolo quando necessario.

Problematiche e riflessioni: quadri istituzionali e cultura politico-amministrativa

Vi sono altre due questioni, strettamente intrecciate tra loro, che paiono scaturire dall'esame delle questioni tecnico-procedurali enunciate in precedenza. Questioni di natura strategica e culturale, prima che politica, con rilevanti ricadute sulla configurazione istituzionale dei poteri pubblici e dei meccanismi di applicazione del principio di sussidiarietà. Per introdurne l'esame può essere utile rileggere altre parti del *Documento strategico preliminare nazionale*. Vi si afferma, soprattutto con riferimento al Meridione: «le priorità dovranno essere identificate con più coraggio del passato nei Programmi delle Amministrazioni attuatrici, lungo le linee che il Quadro Strategico Nazionale avrà indicato; in particolare [...], potranno assumere rilievo, specie nel Mezzogiorno, progetti articolati multi-regionali di forte rilievo; ma la selezione delle priorità in tutto il paese sarà possibile e,

soprattutto, potrà essere salvaguardata nel processo attuativo, soltanto se essa sarà sostenuta in tutte le aree del paese, sia da una più coraggiosa diffusione nel processo decisionale di una "cultura della valutazione", sia da una forte attivazione del "partenariato economico e sociale" e con le rappresentanze degli altri interessi diffusi [...]». Vi si legge un accostamento di due elementi strategici per il buon funzionamento di ogni organizzazione – e per il "buongoverno", per richiamare il pensiero di Luigi Einaudi.

Da un lato la valutazione: "conoscere per decidere" (altra formulazione einaudiana), disporre di tutti gli elementi di conoscenza per poter assumere una decisione in modo consapevole e per poter fornire a chi da quella decisione è interessato tutti gli elementi per capire qual è la situazione, quali opzioni, di valore e operative, sono state assunte e come adeguare i propri comportamenti al quadro così delineato – eventualmente per trasformarlo.

Dall'altro il partenariato, vale a dire il modo in cui si articola e si sostanzia in atti concreti il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Dovrebbe essere già chiaro il nesso con il punto precedente: anche il partenariato diviene proficuo e possibile se tutti gli attori in scena dispongono di adeguati strumenti di

conoscenza della realtà, per impostare il dialogo e la collaborazione su basi condivise nonostante si rappresentino punti di vista, interessi, e valori, differenti. La logica sottesa alla nuova filosofia programmatica impone dunque una riformulazione complessiva dei principi etici e procedurali cui deve obbedire sia il processo decisionale sia la cooperazione partenariale: conoscere per agire, disporre di informazioni ed evidenze per orientare i comportamenti in coerenza con gli obiettivi che ci si prefigge.

Si ritrova una conferma di questa logica nello stesso *Documento strategico preliminare* dove si afferma che «la centralità della qualità dei servizi come fine della politica regionale dovrà essere indicata e salvaguardata, almeno per il Mezzogiorno, dalla identificazione nel Quadro strategico nazionale di un gruppo assai limitato di servizi essenziali per i quali fissare obiettivi di servizio, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere; questo e altri simili interventi sono necessari per favorire, con consenso e senza strappi, quel riequilibrio della politica regionale da incentivi a investimenti pubblici che si è avviata, ma con ritmi troppo lenti, in questi anni»¹⁹.

Tutta una serie di questioni rimangono aperte. Come si attueranno

questi principi procedurali?

Secondo quali dispositivi si realizzerà il principio della concentrazione a livello nazionale? Come verranno impiantati i dispositivi di valutazione? Quali procedure verranno messe a punto per operare i necessari aggiustamenti, ai vari livelli, quando si constatasse che il ritmo di attuazione delle azioni e, soprattutto, di conseguimento degli obiettivi è inferiore a quanto stabilito in fase di programmazione?

Questo problema non è alieno da un altro dei fattori indicati precedentemente come causa delle difficoltà nel processo di programmazione in atto. Nel testo del *Documento strategico preliminare* si parla di “obiettivi di servizio” per alcuni “servizi essenziali”. Come non cogliere un riferimento al problema dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all’articolo 117 comma 2 punto m della Costituzione, titolo V riformato? Emerge qui implicitamente un ruolo completamente nuovo delle amministrazioni centrali, anche nell’attuazione delle politiche di coesione: un ruolo legato alla garanzia dei diritti essenziali dei cittadini, di individuazione di priorità non eludibili e, soprattutto, di supporto operativo e strategico alle Regioni nell’attuazione delle azioni necessarie per conse-

guire gli obiettivi prefissati. Un ruolo che contempla quindi una capacità di valutazione, di coordinamento e di sostegno operativo in attuazione dei principi di «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118 comma 1) la cui applicazione è oggetto di verifica anche per quanto riguarda le competenze degli Enti locali. Un ruolo che, in alcuni casi, può contemplare anche la necessità di «sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali», come recita l'articolo 120, comma 1. Il dibattito sui dispositivi programmatori non potrà non tener conto di questo rinnovato assetto istituzionale, prevedendo sia le risorse, e i sacrifici, necessari al riadeguamento di funzioni delle amministrazioni centrali per lo svolgimento delle loro nuove funzioni, sia le riforme delle istituzioni regionali parimenti necessarie, sia infine i meccanismi istituzionali, tecnici e amministrativi necessari a dare sostanza al dettato costituzionale.

L'enfasi, posta dal documento preliminare del ministero del lavoro, sulla costruzione degli snodi di sistema (quadri nazionali di qualifi-

che, standard di processo e di prestazione per i servizi sia formativi sia d'orientamento sia per l'impiego, strumenti di certificazione, banche dati e sistemi informativi regionali e centrali ecc.) è un segno della volontà di procedere in questo senso.

D'altra parte, però, si attende la definizione istituzionale delle modalità di concreto esercizio delle responsabilità statali, in spirito di piena collaborazione e nel rispetto delle prerogative delle autonomie locali, in coerenza col dispositivo dell'articolo 120. Non potrebbe forse il processo d'attuazione delle politiche di coesione nel nostro Paese costituire un utile palestra per sperimentare tali profonde ma essenziali innovazioni istituzionali?

Conclusioni: occasioni da non perdere

L'accelerazione impressa dall'Unione Europea nella revisione e nell'attuazione della strategia di Lisbona e nella nuova programmazione 2007/2013 rappresenta, non solo per il nostro Paese, un'occasione da non perdere. La crescita economica europea mostra segni di ripresa, gli investimenti privati hanno ripreso a marciare. I dispositivi della nuova programmazione sembrano procedere nella direzione giusta.

Ma non ci muoviamo in uno scena-

rio completamente privo di nubi: a fronte di un incremento della popolazione 110 milioni di abitanti, per effetto dell'allargamento, il bilancio complessivo dell'Unione Europea è di poco inferiore a quello previsto per il settennio 2000/2006. Non è un segnale di particolare convinzione dei governi dei Paesi membri nell'impegno per conseguire i risultati prefissati dalla strategia di Lisbona. A questa si aggiungono le contraddizioni, italiane e comunitarie, nell'andamento della programmazione europea, di cui già s'è detto.

Nel nostro Paese, purtroppo, questi problemi sono confinati nelle pubblicazioni specialistiche. Difficile trovare una discussione aperta e franca sui risultati della programmazione 2000/2006 sulle pagine dei principali quotidiani politici ed economico-finanziari. Il dibattito sul Mezzogiorno langue, a dispetto del ministero *ad hoc* istituito dal governo Berlusconi e dell'attenzione pur presente nel programma elettorale dell'Unione.

Nel dibattito sulla scuola raramente figurano tentativi di riflessione come quello contenuto nelle considerazioni finali lette dal Governatore Mario Draghi alla centodicesima assemblea della Banca d'Italia, in cui si lega la crescita della competitività (tra l'altro) all'innalzamento delle prestazioni del sistema di istruzione, attualmente

troppo basse²⁰. Difficilmente le priorità legate alla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza e sulla gestione dei saperi vengono tradotte non solo in iniziative reali, ma in idee di riforma che sappiano incidere sull'assetto istituzionale del sistema.

È troppo chiedere che il dibattito pubblico, nel nostro Paese, torni a occuparsi del modo in cui realizzare in concreto gli investimenti necessari per incrementare puntualmente (molecolarmente, avrebbe detto qualcuno negli anni '30) la produttività del lavoro? A che cosa sottrarre risorse, a che cosa assegnarle? Come riconfigurare i sistemi di offerta? Come favorire l'emersione della domanda? Come collocare la formazione professionale tra gli attori dello sviluppo economico? Quali trasformazioni (eventualmente assai dolorose) essa deve affrontare per poter svolgere i compiti prefigurati dalle trasformazioni del Paese e del suo sistema produttivo?

Dal punto di vista delle politiche dei saperi, e della formazione professionale in particolare, cogliere l'opportunità rappresentata dalla nuova tornata programmatica delle politiche di coesione e, soprattutto, invertire la direzione di marcia del Paese nel senso di un'uscita dal declino impone la necessità di concepire in modo diverso il proprio ruolo nell'attuazione del *Programma*

Nazionale di Riforma, in attuazione della strategia di Lisbona, e del Quadro Strategico Nazionale, soprattutto per quel che riguarda il Mezzogiorno.

La considerazione è semplice. Se la priorità è la crescita economica, ed essa si ottiene grazie all'aumento dell'occupazione e, soprattutto, della produttività del lavoro, l'investimento in risorse umane, e soprattutto quello in formazione professionale, deve puntare decisamente a quei due obiettivi. Se è così, il problema fondamentale del sistema di formazione professionale nei prossimi anni sarà quello di ritagliarsi il ruolo di volano della diffusione dell'innovazione tecnologica e organizzativa. Non più (o non solo) supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro e cura delle fasce svantaggiate della popolazione: quelle funzioni dovranno essere acquisite tra ciò che le politiche ordinarie, strutturalmente inquadrate nelle iniziative pubbliche e private, riescono a conseguire.

Quella che proponiamo è un'interpretazione politica del principio di addizionalità enunciato nelle *Linee guida* e nei regolamenti: fare in modo che i fondi vengano investiti esclusivamente in iniziative esplicitamente mirate al conseguimento degli obiettivi delle politiche di coesione. Perché ciò sia possibile, andrebbe immaginata una generale ri-dislocazione dei bilanci nazionale e regio-

nali, mutandone la struttura e spostando spesa verso i capitoli della formazione professionale e della ricerca o richiamando risorse private per fare in modo che il diritto individuale alla formazione sia concretamente esigibile da ciascun cittadino o lavoratore in qualunque parte del Paese egli o ella risieda – per fare due esempi di iniziative del giusto respiro strategico, per rendere il nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca degno di un “paese normale”. È noto, infatti, che nel nostro Paese la formazione professionale viene finanziata in gran parte con fondi comunitari e che, soprattutto nelle regioni meridionali, l'offerta è decisamente insufficiente.

Quello spostamento – da realizzarsi, poniamo, in 3 anni – aprirebbe la possibilità di impiegare il resto delle risorse della programmazione comunitaria per fare della formazione professionale il luogo di diffusione dell'innovazione tecnologica e organizzativa, creando una sinergia sistematica tra università, centri di ricerca, imprese, servizi di supporto alle imprese e formazione professionale, costruendo nuovi dispositivi e rafforzando quelli esistenti: apprendistato di terzo livello per il conseguimento del diploma e per l'alta formazione, piani concertati di formazione continua, poli formativi Ifts ecc.

E soprattutto, costruendo reti e poli integrati che assumano come

riferimento l'intero Mezzogiorno nel quadro dell'Italia e dell'Europa. Così come per le infrastrutture materiali, il Paese – e soprattutto il Mezzogiorno in ritardo di sviluppo – ha bisogno di reti di conoscenza, di poli d'eccellenza, centri dove si coniughino, in stretta contiguità fisica, ricerca, formazione e impresa. Reti, snodi, poli e centri debbono innestarsi nel tessuto più vivo della dinamica economica meridionale, definirsi e localizzarsi secondo i principi di un'intelligente programmazione nazionale capace di leggere correttamente le forze del mercato, non secondo le volontà elettorali o clientelari dei maggiori regionali o provinciali o cittadini.

A quando un dibattito franco e aperto su questi temi? A quando la definizione di proposte concrete basate sui principi della strategia di Lisbona? A quando un impegno dei diversi attori, pubblici e privati, centrali e periferici, a compiere i sacrifici necessari per impiantare realmente programmi che attuino quelle proposte? A quando il passaggio dalla morale delle gride all'*ethos burocratico*?

Il rischio di ritrovarci nel 2012 a discutere nuovamente delle occasioni mancate nella tornata programatoria precedente, dell'esito negativo della strategia di Lisbona, del ritardo del Mezzogiorno e della scarsa efficienza delle sue amministrazioni ci pare assai alto.

note

¹ Il dato può calcolarlo comodamente il lettore assumendo le rilevazioni annuali degli allievi di corsi di formazione ex lege 845/78 svolte dall'Isfol e i dati del saldo demografico annuale, forniti dall'Istat, rapportando i secondi ai primi. Si ottiene un dato grezzo e non statisticamente significativo che dice ogni quanti residenti v'è un corsista di formazione professionale regionale. In Piemonte, nel 2004, v'è un corsista ogni 16 abitanti, in Friuli ogni 22. In tutte le altre regioni il denominatore di questo rapporto va moltiplicato per diverse unità. Solo in parte queste disparità possono essere spiegate con il fatto che le Regioni non comunicano all'Isfol dati corretti sulle attività formative, disattendendo peraltro un obbligo di legge. Resta comunque l'auspicio che un'informazione più affidabile possa permettere all'opinione pubblica di avere un quadro trasparente di una situazione che, stanti le informazioni attualmente note, è inaccettabile.

² La citazione, canonica, riguarda le inchieste internazionali Oecd Pisa (*Organisation for Economic Cooperation and Development - Programme for International Student Assessment*). Si veda sul sito apposito <http://www.pisa.oecd.org/>, oppure su quello dell'Invalsi, <http://www.invalsi.it/invalsi/ric.php?page=pisa03>. Ma sono interessanti, e tutte convergenti con la nostra sommaria indicazione, anche l'altra ricerca dell'Ocse Alls (*Adult*

Literacy and Life Skills) e le ricerche lea (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Vedi anche queste sul sito <http://www.invalsi.it>.

- ³ Su questi temi vedi la preziosa e sapida analisi di Nicola Rossi, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005. Questa analisi specifica, ricca di dati, si legge nel primo capitolo, pp. 3-52. Dalle pp. 36-37 abbiamo tratto il dato sul Pil del Mezzogiorno e dell'Italia, riportato nel capoverso precedente. Ma non meno approfondita e importante è l'analisi della Progettazione Integrata territoriale, lo strumento istituzionale individuato per compiere le scelte di spesa dei Fondi Strutturali: "Elogio dei «forchettoni»", pp. 53-82. Il termine merita spiegazione: «Fu Giancarlo Pajetta a coniare il termine «forchettoni» per indicare coloro i quali miravano ad appropriarsi delle risorse collettive, disperdendoli nei mille rivoli delle clientele o facendone, *tout court*, strumento di corruzione», p. 82. Chi scrive fa propri lo spirito, l'analisi e l'apertura di prospettive del contributo di Rossi.
- ⁴ Comunicazione della Commissione *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* del 5 luglio 2005, COM(2005) 299.
- ⁵ Anch'esse peraltro ricalcate su quelle delineate a Lisbona. Per un quadro informativo sulla Strategia di Lisbona, vedi il sito del Ministero per le politiche comunitarie <http://www.politichecomunitarie.it/DefaultDesktop.aspx?page=138>
- ⁶ Su questi temi, cfr. ancora Nicola Rossi, *Op. cit.*, pp. 53-82.
- ⁷ Com (2005) 299: pp. 10-11.
- ⁸ P. VII. Consultalo sulla pagina web <http://www.dps.mef.gov.it/qs/qs.asp>.
- ⁹ *Ibidem*, p. VIII.
- ¹⁰ Se ne veda una più dettagliata descrizione in Olga Turrini, *La nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013: stato dell'arte*, in *Rassegna Cnos* n. 2, Maggio-Agosto 2006
- ¹¹ I nuovi obiettivi sono: a) conoscenza e innovazione - motori di una crescita sostenibile. Lo spazio europeo della conoscenza deve consentire alle imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi beni e servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze; b) uno spazio attraente per investire e lavorare. Per incoraggiare gli investimenti e creare un contesto attraente per le imprese e i lavoratori, l'Unione europea deve completare il mercato interno e dotarsi di un quadro normativo più favorevole alle imprese che, da parte loro, devono sviluppare la responsabilità sociale; c) crescita e occupazione al servizio della coesione sociale. Il Consiglio intende incentivare i tassi di occupazione e prolungare la durata della vita lavorativa, congiuntamente ad una riforma dei sistemi di protezione sociale.
- ¹² Il nuovo pacchetto regolamentare si articola su sei Regolamenti: il Regolamento generale (n. 1083/06) che abroga il Regolamento 1260/99 e che stabilisce le disposizioni generali per i tre Fondi strutturali, i tre Regolamenti che riguardano le modalità di funzionamento di ciascuno dei Fondi coinvolti (Fesr, Fse, Fondo di Coesione), il Regolamento che costituirà la base giuridica per l'utilizzo di un nuovo strumento per la cooperazione territoriale a disposizione delle organizzazioni regionali e locali, e il Regolamento di esecuzione della Commissione europea. Eccone le citazioni puntuali: Regolamento (Ce) n. 1084/2006 del consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (Ce) n. 1164/94; Regolamento (Ce) n. 1081/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (Ce) n. 1784/1999; Regolamento (Ce) n. 1082/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect); regolamento (Ce) n. 1083/2006 del consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (Ce) n. 1260/1999; Regolamento (Ce) n. 1085/2006 del consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (Ipa); regolamento (Ce) n. 1080/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (Ce) n. 1783/1999
- ¹³ L'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della l. 131/2003, è stata sancita in sede di Conferenza Unificata.
- ¹⁴ Per avviare la scrittura del Quadro, la delibera Cipe n. 77/2005, che attua le linee guida, ha previsto che dodici amministrazioni centrali, raccolte in un comitato, predisponessero un documento a carattere tecnico-amministrativo. Nel comitato, le funzioni di amministrazioni capofila sono svolte dal ministero economia e finanze e dal ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento, rispettivamente, al Fondo europeo

di sviluppo regionale (Fers), e al Fondo sociale europeo (Fse). Tale mandato è stato assolto in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli enti locali e con le parti economiche e sociali.

- ¹⁵ Gli ambiti tematici proposti per i seminari, dove si è registrata una notevole convergenza di interesse, sono stati: *Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo* (Roma, 7 luglio 2005); *Ricerca e innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo* (Roma, 11 luglio 2005); *Risorse naturali e culturali come attrattori* (Roma, 28 settembre 2005) *Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità* (Rimini, 17-18 ottobre 2005; *Seminario coordinato e diretto dal ministero del lavoro e dal ministero dell'economia*); *ambiente e energia per lo sviluppo sostenibile* (Roma, 11 novembre 2005).
- ¹⁶ I tavoli sono stati: Istruzione, formazione, territorio. Ricerca e innovazione, banche e aiuti di Stato, territorio. Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio. Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità. Reti/collegamenti, territorio. Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale. Città, sistemi produttivi. Internazionalizzazione attrazione investimenti.
- ¹⁷ I temi dei Gruppi sono stati: Il processo unitario di programmazione Fondo Aree Sottoutilizzate-Fondi Strutturali. Il partenariato economico-sociale. Cooperazione-obiettivo 3. Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali. Valutazione. *Capacity building*, premialità e assistenza tecnica, azioni di sistema. Monitoraggio e controllo. Il circuito finanziario e di progettazione. Collegamento tra politica regionale e altri programmi comunitari. Mercato interno e concorrenza.
- ¹⁸ La bozza tecnico-amministrativa del Qsn è stata pubblicata il 21 aprile 2006.
- ¹⁹ Comitato di amministrazioni centrali per la politica di coesione, *Documento strategico preliminare nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche dello sviluppo, Roma, 12 dicembre 2005, p. X.
- ²⁰ Emblematico che tra le principali voci che richiamano il sistema integrato di istruzione e formazione alle sue funzioni, nel dibattito pubblico italiano, si annoverino quasi esclusivamente economisti. Non fa onore alla comunità pedagogica, scolastica e formativa italiana constatare come un ragionamento sui risultati dell'istruzione e della formazione venga svolto altrove – a parte la letteratura specialistica di nicchia dei pedagogisti sperimentali – senza che i pedagogisti abbiano voce in capitolo. E come d'altra parte il dibattito sul sistema sia appannaggio esclusivo di istanze di rappresentanza professionale – che un tempo avremmo detto corporative.

