

Intorno al “Rapporto Barca”. Dibattito in redazione

I. UNA NUOVA RELAZIONE CONTRATTUALE. ISTITUZIONI E TERRITORI NELLA MULTILEVEL GOVERNANCE

Paolo Perulli

Confini, cooperazione e attori territoriali: l'intelligenza istituzionale e il caso delle global city region

Partendo dalle arene dei *contratti*, ciò che rileva dal punto di vista di chi si occupa di territori, distretti, pianificazione strategica dei territori, è la scoperta che questi territori non si possono definire. Il Rapporto dice in maniera esplicita che non vi sono confini predefiniti, tanto meno i confini amministrativi, mettendo così in crisi – con implicazioni politiche forti – tutto il discorso delle Regioni amministrative come attori del territorio, i cui confini non sono definiti ex ante sul piano sostanziale. I confini sono definiti volta per volta, nel processo, dal processo, riferendosi a diverse policy e diversi attori di policy. Sono *confini totalmente mobili*. Il Rapporto cita esempi di straordinario interesse

di combinazioni territoriali, di aggregati territoriali che potrebbero derivare da questo nuovo framework di riferimento. Tutto si sposterebbe dal rapporto classico Unione europea-Stato nazionale-Regioni amministrative ad un rapporto “*molti a molti*” il cui esito è la connessione di nuovi attori territoriali che formano nuovi assemblaggi, nuove combinazioni. Bene individuate dalle recenti scienze sociali. Il mondo è fatto oramai di *global city region*, dentro le quali ci sono esclusione ed inclusione. Questo è il campo degli attori territoriali verso cui orientarsi. Se ciò accadesse, gli esiti sarebbero esplosivi. Non si immagina quanto questa prospettiva aiuterebbe nella ridefinizione della questione del Nord e della questione del Sud. Presentando il Nord esattamente così, come una *global city region* che si muove a tutto campo, un conglomerato territoriale di medie imprese che dal 1998 ad oggi sono aumentate di 850 unità; ci sono stati oltre tremila passaggi da piccole a

medie imprese e 1.824 regressioni in senso contrario. Sul piano qualitativo, queste imprese in gran parte non sono localizzate in un distretto, soltanto una su quattro è di origine distrettuale, così come la loro scala relazionale è dell'intero Nord e non distrettuale: squadra manageriale, partner strategici, fornitori di servizi, processi che le sostengono (beni collettivi). Vi sono poi altri importanti processi del tipo *territorio-informazione* poco studiati. Esistono processi di aggregazione territoriale che si sviluppano sulla base di agglomerazioni di tipo urbano-metropolitano che non hanno nulla a che fare con le città metropolitane classiche. Le nuove aree urbano-metropolitane del Nord, ovvero città di almeno centocinquanta abitanti nel raggio di 10 km, guardando a dove cresce di più la popolazione negli ultimi quarant'anni, sono nell'ordine: Rimini, Bergamo, Vicenza, Brescia, Verona, Trento, e gli aggregati Parma-Reggio-Modena, Venezia-Padova-Treviso. E soltanto in coda, Milano e Torino. Questa è la nuova urbanità che si sta saldando (sistema logistico, sistema di ricerca e sviluppo ecc.) senza alcun disegno istituzionale. Nella totale ignoranza da parte della discussione pubblica. Una nota finale sulla questione del "centro". Il ruolo del centro è sì un ruolo di *distanza*, ma per fare giocare gli uni in *competizione* con gli altri. Un ruolo diverso dal discorso della possibilità dell'attore centrale di prendere le distanze per vedere meglio, perché si sa ormai che il centro non vede me-

glio. È piuttosto l'intelligenza delle istituzioni di capire che bisogna dare vita politica ad ogni parte dei territori, proprio per creare una situazione in cui siano infinite le occasioni in cui diversi attori, partecipando ad un gioco comunitario, possano avere comprensione di essere cittadini che hanno bisogno gli uni degli altri, attori collettivi, portatori di un pezzo di conoscenza che apportano al gioco. L'intelligenza istituzionale di creare infinite occasioni di cooperazione.

Elena Granaglia

Il contesto italiano e il Titolo V Cost.: il centro come promotore di policy learning

Il Rapporto Barca si focalizza sul contesto europeo. Ciò nondimeno, ha diverse ricadute per l'Italia, per il disegno non solo delle politiche di coesione ma anche delle più complessive politiche di sviluppo (intendendo per quest'ultime, le politiche indirizzate al complesso delle aree del Paese e non solo alle aree caratterizzate da sacche di inefficienza ed esclusione, come nelle politiche di coesione).

Certamente, il nuovo testo costituzionale pone diversi ostacoli alla realizzazione di un sistema di *governance multi-livello* quale quello proposto dal Rapporto Barca. Il nuovo Titolo V, nell'art. 119 individua nella perequazione delle capacità fiscali, senza vincolo di destinazione, la via prevalente attraverso cui operare a favore dei territori più svantaggiati. Anche qualora si adottasse la versione più esigente di perequazione in termini di annullamento della differenza fra fabbisogno

standard e gettito standard, anziché limitarsi, come nel modello canadese, alla perequazione delle capacità fiscali, l'assenza del vincolo di destinazione implica l'indisponibilità di trasferimenti condizionati all'offerta di servizi.

L'unica eccezione, a favore dei *trasferimenti condizionati*, potrebbe derivare dall'ultimo comma dell'art. 119 secondo cui, "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

A prescindere dai trasferimenti condizionati, il centro potrebbe, però, condizionare i livelli territoriali sub-centrali attraverso norme concernenti l'erogazione dei servizi. La possibilità esiste, ma è limitata. Il testo costituzionale, nell'art. 117, affida alle responsabilità statali solo la determinazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) da assicurare su tutto il territorio. Per alcune materie, norme concernenti l'erogazione dei servizi potrebbero essere individuate nel quadro della legislazione concorrente sancita nello stesso articolo. L'*intervento statale* dovrebbe, tuttavia, limitarsi alla definizione dei principi fondamentali. Inoltre, esula dagli ambiti sottoposti a legislazione concorrente

una politica centrale per il contrasto all'esclusione, ossia, l'assistenza. Come nelle vecchie prospettive caritatevoli del *welfare*, il testo costituzionale lascia, infatti, l'*assistenza* alla legislazione esclusiva delle Regioni. Il nuovo testo costituzionale sembra, dunque, avere privato lo Stato di molti strumenti di intervento potenzialmente utili.

Ciò riconosciuto, appare perfettamente compatibile con il testo costituzionale un centro impegnato nel monitoraggio e nella verifica dei livelli essenziali nonché nella promozione di un contesto del tipo *policy learning*. A questo riguardo, un contributo importante del Rapporto è quello di dare ragioni per muoversi in questa direzione, allontanandosi da una situazione, quale quella attuale, dove il ruolo dello Stato appare sempre più delegittimato anche in questo ambito.

Inoltre, le indicazioni del Rapporto Barca in materia di trasferimenti condizionati restano applicabili nell'ambito regionale. Certo, perdono un po' di cogenza data la maggiore vicinanza fra livello regionale e comunale e, con essa, le maggiori difficoltà nello scalfire l'opposizione locale al cambiamento, la *path dependency* e la più complessiva inerzia istituzionale. Ciò nonostante, non vanno sottovalutate. Infine, le considerazioni in merito alla centralità dell'efficienza e dell'inclusione nella prospettiva indicata dal Rapporto appaiono utili anche per pensare alle finalità delle più complesse *politiche di sviluppo*.

Jorge Nunez

Sussidiarietà, preferenze nazionali e livello di decisione ed intervento

Passando alla parte sull'esclusione sociale, c'è da rilevare un problema relativo alla *sussidiarietà*. Ovvero, vi sono differenze consistenti tra le *preferenze nazionali*. In Germania, ad esempio, per ragioni culturali non si promuovono servizi e politiche di *child care* e quelli che ci sono funzionano male. Ma si tratta di una scelta politica, non di incapacità o mancanza di risorse. Se volessero, farebbero bene tanto quando nei Paesi vicini, Danimarca e Svezia. Allora, dovrebbe essere l'Europa a pagare per queste politiche che la Germania non ha voluto fare? È un problema sopranazionale o no? Chi decide? Non l'Unione Europea. Lo stesso è per la politica del reddito minimo, sulla quale l'Inghilterra ha un'idea diversa dal resto dell'Europa, e che pone molti problemi anche dal punto di vista di un economista, visto che i redditi in Polonia e in Inghilterra non sono comparabili. Quello che questo Rapporto nel complesso fa è distanziarsi dal dibattito fin qui avuto su questi temi, e adottare un punto di vista del tutto nuovo sulla politica di coesione, che fa riflettere. Soprattutto in un momento come quello attuale, in cui si discute anche della possibilità di chiudere con questa politica e passare alla semplice *distribuzione di risorse agli Stati membri in automatico*. Sono molti gli economisti che sostengono questo argomento. In un recente paper CEPS (cf. Iozzo, Miccossi e Salvemini, 2009, "A

New Budget for the European Union") si trova una disamina delle ragioni contrarie ad un approccio che tratti la politica di coesione come *una politica puramente distributiva* senza nessun carattere di bene pubblico europeo. Si vedrà come andare avanti su questo punto, nel rafforzamento delle strategie territoriali, con la strategia UE 2020 della Commissione europea, attesa per marzo 2010, dopo la consultazione pubblica, che nella parte operativa dovrebbe contenere anche il *budget review* che è stato bloccato perché troppo debole o troppo forte.

Claudia Lopedote

Politiche sociali: produzione delle funzioni e livello delle decisioni

La decisione su quali politiche sociali, di uguaglianza, realizzare è una scelta politica senza dubbio: per ragioni culturali, contestuali, sociali. Le politiche sociali sono legate necessariamente al livello di produzione delle funzioni sociali che si intende promuovere e realizzare, altrimenti non ha senso implementarle, mancherebbero la *legittimità* e le forze di implementazione e, soprattutto, non si avrebbe *efficacia* se non condivisa a livello alto, politico. Cosa che non può fare l'Unione Europea. Non oggi, almeno. Ma rispetto alle quali, essa può farsi centro distributore di parametri ed elementi di spiegazione, garante ed istanza di appello, giustiziabilità e procedimentalizzazione. Anche rispetto alle possibili derive del "diritto in competizione" (Cassese 2002). In tal senso, ad esempio, è ben pensata

la funzione di verifica dell' idoneità e dell' appropriatezza dell' *ambiente istituzionale* contenuta nel Rapporto, anche alla luce dell' ipotesi di *path dependency* tra modelli di governance e struttura istituzionale (Jessop 2002). Occorre pertanto provare a ridisegnare l' intervento pubblico per avere un ambiente istituzionale e politico appropriato sul piano della funzione di distribuzione, ovvero della modalità di individuazione della titolarità di un diritto su una risorsa in capo a uno o più soggetti. E che inauguri una *funzione mobile del governare*, ibridando attori, livelli, policy, in una *negoziiazione amministrativa permanente*, realizzabile dalle autorità partecipate come possibile modulo atto a fare emergere coalizioni locali indotte a rivelare informazioni strategiche, in attesa di ricavare una rendita dall' esternalità che il progetto privato può concorrere a produrre (il contesto istituzionale è determinante!), coniugando la partecipazione (delega, negoziazione, contrattualizzazione) all' efficienza (monitoraggio diagnostico, supporto tecnico, valutazione). Ne emerge una teoria della governance territoriale che coniuga il *problem solving* al *conflict resolution*, il tutto con garanzie di accountability democratica e ricerca di elementi di unitarietà. Difficile? Piuttosto, complesso.

Antonio Di Majo

Bilancio pubblico o regolazione? L' allargamento e gli ostacoli alla politica di coesione
Vale introdurre la questione dell' *allar-*

gamento, ovviamente limitatamente all' influenza che questa decisione può avere avuto nella difficoltà di proporre una efficace politica di coesione: apparentemente essa sembra risultare più difficile con 27 Paesi che non con 15. Più in generale, si è passati a una Unione di 27 Paesi e si ha la sensazione che si sia continuato sul resto della costruzione europea come se questo evento non dovesse avere molta rilevanza. Probabilmente l' allargamento era la cosa più giusta da fare nelle condizioni date, ma ho l' impressione che non siano stati preventivamente discussi a fondo i pro e i contro, con la conseguenza che non si sono forse valutate appropriatamente le conseguenze sul resto della progettualità dell' Unione. Com' è noto, emerge poi con tutta evidenza che l' uso eventuale di risorse maggiori per le politiche di coesione non può contare sullo strumento del *bilancio comunitario*; sembra che non ci sia l' idea di aumentarne il peso (in termini di PIL europeo) e quindi, il perseguimento di questi obiettivi dovrebbe fare conto, piuttosto che sulla finanza pubblica europea, sulla regolazione. Riuscire, cioè, al di là della semplice influenza della "moral suasion" sulla condotta dei singoli Stati, ad ottenere accordi vincolanti (forse nel senso del governo di "commons") che consentano al "centro" (gli organi comunitari) di attuare le regole accettate. È possibile che il "centro" guidi la conclusione e l' attuazione di accordi tra vari tipi di attori, per fare politiche che inevitabilmente mostrino qualche grado di

coazione per i singoli? Le vie possibili per politiche efficaci mi sembrano solo due: il bilancio pubblico o *la regolazione*. La prima sembra da escludere almeno per un po' di tempo. È possibile la seconda per affrontare effettivamente le politiche di coesione?

Jorge Nunez

La politica di coesione tra problemi dell'allargamento ed equilibrio tra Paesi

L'allargamento è importantissimo per quello che sta succedendo oggi. Nell'Europa a 15, c'era un certo accordo sulle politiche. Con l'ingresso di dodici nuovi Paesi, tutti i problemi e le contraddizioni delle varie politiche (agricola, di coesione, etc.) sono diventati molto visibili, dando una scossa all'Unione, perché i nuovi Paesi hanno bisogno più di tutti degli aiuti europei, ma non contribuiscono, se non in minima parte, a finanziare il "Budget". L'equilibrio fra Paesi "relativamente" più ricchi e poveri è stato rotto.

Tornando al Rapporto, sarebbe importante avere delle sintesi separate delle proposte che vengono fuori da un lavoro così complesso, anche difficile da leggere, in modo che chi si occupa dell'implementazione delle diverse politiche abbia una proposta di architettura da realizzare.

Perché alcuni, sulla base di *studi econometrici*, dicono che la politica di coesione dovrebbe essere eliminata in favore di trasferimenti diretti? Gli studi econometrici non mostrano una *relazione fra l'aiuto e l'impatto*. Ma questo non vuole dire che i fondi sono inutili. L'econometria non mostra l'ef-

fetto delle strategie e la qualità amministrativa. Nei Paesi dove queste erano buone, gli effetti sono positivi. La politica di coesione è uno strumento straordinario di promozione degli obiettivi dell'Unione Europea, fa miracoli nel *cambiamento di tutte le istituzioni*, anche quelle più problematiche, come in Bulgaria, ad esempio. Magari ci metteranno più tempo, ma senza politica di coesione non ci arriverebbero mai. Un volta, un importante politico francese ha detto che la politica di coesione in Francia, negli anni settanta-ottanta, ha contribuito a ridurre la corruzione.

In Italia non sono cambiate molte cose perché soltanto adesso l'Unione Europea ha iniziato a dire agli Stati membri che se non fanno bene, se non sono in grado di preparare piani strategici e operativi di qualità, non riceveranno un soldo. Così è probabile che in Italia le cose incomincino a cambiare.

Elena Granaglia

L'addizionalità e le disparità della sussidiarietà

Tornando alla forte valenza di cambiamento culturale di questo Rapporto, in esso si ritrova, ad esempio, una concezione assolutamente innovativa di quella parola tanto usata, la *sussidiarietà*. Da un lato, infatti, c'è bisogno dell'Unione per una serie di ragioni: le disuguaglianze che crescono anche in concomitanza con lo sviluppo dell'euro (v. Bertola), i vincoli di bilancio apposti agli Stati membri e così via. Dall'altro lato, c'è bisogno dei livelli territoriali decentralizzati per realizzare politiche di

inclusione efficaci. Il Rapporto, inoltre, offre una definizione di *inclusione/esclusione sociale* assai innovativa che vincola la direzione delle politiche, ma, al contempo, in linea con la sussidiarietà, lascia molto da specificare agli Stati-nazione nei singoli contesti. Certamente, per quanto concerne gli strumenti, sorge la domanda se gli interventi dell'Unione Europea in materia di esclusione, alla fine, non vadano a sostituirsi a quanto di responsabilità degli Stati nazionali, nonostante il rimando all'*addizionalità*. Molto dipenderà dal processo di attuazione, ma questo non è in alcun modo l'esito scontato. Si consideri, ad esempio, la distribuzione degli asili nido nel nostro Paese: data l'estrema *disuguaglianza inter-regionale* nelle dotazioni e dati i vincoli di bilancio, appare sostanzialmente impossibile realizzare livelli essenziali omogenei nel territorio, anche in presenza di un forte impegno in questa direzione. Ebbene, un intervento addizionale da parte dell'Unione a favore dei territori più svantaggiati, lungi dall'indebolire le responsabilità del nostro governo, potrebbe sostenerle.

II. SPERIMENTAZIONE, CONOSCENZA E COMPETENZA NELLE POLITICHE SOCIALI

Paolo Perulli

Contratti e conoscenza relazionale

Il Rapporto è un testo molto complesso, molto ricco, dal punto di vista teorico e pratico. Il taglio teorico che questo rapporto offre sul tema "*con-*

tratti e conoscenza" è di estremo interesse, e di grande novità. Sarebbe importante conoscere meglio le reazioni della comunità scientifica di fronte ad una proposta così innovativa. Il panorama che il Rapporto Barca presenta innova sensibilmente le teorie dei contratti. Nelle politiche europee si è di fronte a strani contratti, fatti da un numero indefinito di attori, "contratti" tra virgolette, appunto. Rispetto alla tradizione giuridica, politologica ed economica, questi sono contratti "molti a molti", ove questi molti entrano in campo durante il percorso, durante il processo di definizione, entrano ed escono dall'arena contrattuale. Tutti questi attori sono consapevoli di non avere conoscenza della situazione, non solo quella completa. E ciò nonostante, essi interagiscono, si muovono, intraprendono azioni e relazioni, pianificano strategicamente i propri comportamenti. Il secondo aspetto che colpisce è che questa idea della conoscenza è completamente nuova: essa è più una possibilità, un'eventualità che non una dotazione, è largamente frutto del processo, è più *esplorazione di possibilità* che messa in pratica di dotazioni di conoscenza acquisita. Quindi, conoscenza come possibilità e non come direzione necessaria dell'azione. In questo contesto, che cosa fanno questi "molti a molti"? Il Rapporto mescola teorie del contratto, teorie della governance – bilaterale, multilaterale – e anche gestione gerarchica di un processo. Tre aspetti tendenzialmente separati nell'elaborazione di un processo

e che qui, invece, si ritrovano insieme. Come funziona? I molti attori partecipano ad uno sforzo innovativo, istituzionale, sociale, e viene loro indicato quali sono i costi da sostenere per uscire dal processo, sganciarsene. I costi del fallimento virtuale del processo. A tenere insieme questi attori è quindi una sostanza diversa da quella dei contratti tradizionali. Qui si ritrova la suggestione di un testo di Jacques Derrida sulla *Torre di Babele*, dove l'autore dice che i costruttori della torre, ben presto, si resero conto che la loro impresa era impossibile, non sarebbero arrivati a toccare il cielo; e tuttavia i legami, le relazioni, gli scambi di conoscenza che si erano costruiti nel frattempo avevano finito col tenerli assieme in *uno strano contratto comunitario*. C'è una coincidenza, una chiara – forse non voluta – affinità elettiva tra questa riflessione filosofica e la ricerca di un economista come Barca nel Rapporto.

Una prima notazione è che le reti locali poi non partecipano a questi contratti. Il processo prevede che si facciano consultazioni mirate sulle cose da fare, si fanno quindi queste cose, e c'è poi un momento di reporting, di peer reviewing, che dovrebbe permettere la circolazione e la diffusione di conoscenza tra gli attori locali che devono cercare soluzioni. Soltanto dopo ritorna il ruolo dell'attore centrale: ed è il momento più critico, sul quale si è detto poco.

Jorge Nunez

Contratti strategici, verifica e controllo sui contratti non c'è nel Rapporto niente di rivoluzionario, niente che non fosse già in essere. Come nel caso dei *contratti strategici*, in un national strategic framework, articolati già nel passato in una catena di contratti che la Commissione faceva con gli Stati con realtà regionali forti e ampie. Erano stabiliti dei macro-indicatori e indicatori man mano più dettagliati procedendo in direzione dei contratti locali, e individuali. Il problema era semmai con *la verifica degli indicatori* da parte della Commissione. L'idea era lì, ma niente veniva fatto nella pratica. Ci sono Paesi ed Enti locali che a livello nazionale già lo fanno e bene, come in Inghilterra. Serve la verifica e la sanzione, non fittizia, da parte della Commissione.

Alessandro Cavalli

Classi dirigenti, formazione e politiche sociali contro l'esclusione

Ci sono alcune brevi considerazioni preliminari che non devono essere discusse ma tenute in conto nella discussione. L'Unione Europea ha incominciato ad occuparsi delle politiche sociali perché non poteva occuparsi delle questioni importanti della politica estera. Detto questo, è anche interessante capire come mai nella discussione sulle politiche sociali si è centrato molto il discorso su esclusione/inclusione che è una dimensione centrale, ma ve ne sono anche altre, indirettamente parte delle politiche sociali, e sono i problemi di *formazione delle classi diri-*

genti. Su questi l'Unione non si è mai soffermata, se non marginalmente. È abbastanza strano che non si sia sviluppato un dibattito sulla formazione delle classi dirigenti europee e, per esempio, sul coordinamento delle politiche delle grandi istituzioni formative. Cose come il Bologna Process sono di rilevanza assai limitata. Un pool di *grandi centri di formazione* sarebbe importante. L'Unione si è occupata soltanto del problema dell'esclusione, sempre nell'ambito della limitatezza del budget che è poca cosa rispetto ad altre politiche e il cui impatto quindi ne risente. Il discorso sulla sussidiarietà è importante per capire che cosa si può fare, con risorse limitate, quali interventi che lo Stato e le comunità locali non sono in grado di fare. Il Rapporto Barca fa una scelta molto intelligente concentrando l'attenzione su politiche territorialmente orientate e definite. Introducendo il concetto altrettanto importante di *aree periferiche e aree centrali*, ma anche la periferia e l'esclusione del centro, dalle aree centrali. Qui, allora, la selezione delle aree di intervento diventa un punto cruciale. Chi la deve fare? A quale livello istituzionale?

Claudia Lopedote

Governance multilivello e partecipazione democratica

Vi è una chiara necessità di ripensare responsabilità e funzioni sul territorio, al fine di recuperare conoscenza, informazione ed esperienza disponibili ad ogni livello (individuale, locale,

centrale, sopranazionale) in un sistema integrato di *pluralismo politico-istituzionale*. Ecco che la *governance multilivello* nel contesto proposto dal Rapporto diventa un'ipotesi regolatoria che, facendo leva sull'asse sapere-potere, distribuisce assi di identità, possibilità di accentramento/decentramento, funzioni di responsabilità e di legittimazione. Il ruolo del centro non ne esce sfocato, ma cambiato, come distribuzione di informazione, conoscenza generale e motivazioni, in grado di elicitare preferenze e conoscenze detenute localmente e a livello di attori privati. Consapevole del fatto che la governance è "order plus intentionality" (Rosenau-Cziempiel 1992): regole informali che non possono darsi se non in un contesto di intenzionalità.

Sarà importante, a questo proposito, disegnare moduli efficienti di *gestione della sussidiarietà*. Una proposta possibile è quella di una rete di regolatori, autorità partecipate (cf. Commission Nationale du Débat Public francese, CNDP), più che indipendenti, sulla scia del recente dibattito sulla conversione delle autorità nazionali in *autorità repubblicane*, quindi non accentrate, con un ruolo ripensato e rafforzato per le Regioni e gli Enti locali. Perché è importante far partecipare le periferie alla pianificazione. Altrimenti, come potrebbero implementarle? Senza entrare nella questione, e nonostante le polemiche – giuste – le autorità indipendenti, anche quelle miste e non soltanto regolatorie, si sono conquistate sul campo una certa legittima-

zione per la capacità – sviluppata anche in corso d'opera – di intervenire sulle opportunità e sulle condizioni, realizzando una *progressiva armonizzazione* normativa, amministrativa, procedimentale, dei mercati. Il tutto creando una nuova gerarchia spaziale di relazionalità, nuove orizzontalità e verticalità, nuove formazioni normative ritagliate sulla specificità territoriale, così da realizzare un intervento pubblico differenziato in cui l'indirizzo politico ha a disposizione strumenti modulabili di composizione di interessi e conflitti, con il supporto di un processo di autoregolamentazione negoziale permanente. È qui che gli strumenti consultivi di audit e partecipazione hanno dato miglior prova di efficacia, fuori dalla retorica democratica che poco o nulla ha fatto su questo piano.

Elena Granaglia

Conoscenza e sistema di governance multi-livello: place and personalized-based policies

Un importante contributo del Rapporto Barca concerne il disegno delle politiche di coesione sul doppio piano delle caratteristiche generali di tali politiche e del sistema di *governance* multi-livello che ne dovrebbe assicurare la realizzazione. Rispetto al *sistema di governance multi-livello*, o, in altri termini, di sussidiarietà (verticale), netto è il riconoscimento da parte del Rapporto Barca dei vantaggi tipicamente attribuiti ai livelli locali, dai *vantaggi informativi* all'adesione alle differenze nelle condizioni che

influenzano efficienza ed esclusione sociale (*"one size does not fit all"*) e al rispetto alle differenze nelle preferenze. Nei termini del Rapporto, le politiche di coesione non possono che essere *place based policies*. Ciò richiede la partecipazione irrinunciabile del livello locale all'individuazione delle priorità delle politiche di coesione, anche nel rispetto/riconoscimento dei diversi modelli di *welfare* nazionale, nonché alla specificazione dei diversi dispositivi sopra menzionati volti ad assicurare *value for money*. Richiede, altresì, l'attribuzione al livello locale delle responsabilità di attuazione.

Il Rapporto aggiunge, poi, due indicazioni innovative. Da un lato, i confini dei territori dovrebbero essere individuati in modo endogeno sulla base della presenza di sacche di inefficienza e di esclusione sociale, non coincidendo necessariamente con quelli delle unità amministrative esistenti. Una conseguenza è che beneficiari potenziali delle politiche di coesione potrebbero essere anche aree sotto-sviluppate in contesti complessivamente sviluppati. Inoltre, il carattere *place-based* non dovrebbe fare dimenticare, con un generico appello a favore dei territori, il carattere prettamente individuale della componente delle politiche di coesione indirizzata all'esclusione: le politiche locali in questi ambiti dovrebbero ulteriormente qualificarsi in termini di *personalized place based policies*.

Gruppi di interesse, difficoltà di monitorare/penalizzare i comportamenti nei confronti di chi si conosce e, con

esse, desiderabilità della distanza, *path dependancy* e vera e propria inerzia istituzionale potrebbero, però, ostacolare il raggiungimento dei risultati da parte dei livelli decentrati. Il che rende necessario il ruolo anche di un *intervento esogeno* volto a sbloccare le resistenze e ad attivare e monitorare il cambiamento. Centrale, in questa prospettiva diventa la partecipazione dell'Unione nell'orientare le scelte e nell'esercitare le responsabilità di monitoraggio, sostegno, verifica e eventuale penalizzazione. Il *contratto* diventerebbe lo strumento centrale per coniugare la partecipazione dei due livelli territoriali. All'UE sarebbe, altresì, attribuita l'individuazione dei criteri generali sulla base dei quali identificare le aree oggetto dell'intervento di coesione.

Giovanni Vetritto

Rilanciare la politica di coesione. Inclusione e partecipazione ad ogni livello

Ci sono alcuni punti che ritornano nei commenti di tutti. Intanto, vi è consenso sull'idea di ripensare la politica di coesione per rilanciarla, insieme ad una forte insofferenza per le gabbie amministrative di tipo intergovernativo. Anche in chiave nazionale, dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, si cercano un nuovo centro e nuove periferie, in un sistema diverso, partecipato, aperto al dialogo con i nuovi attori sociali. Sono fenomeni che esistono, che sono evidenti, per i quali però non ci sono ancora i giusti paradigmi concettuali. Proprio da questo punto di vista, nel Rapporto c'è un primo sforzo di dise-

gnare un nuovo ruolo per questi attori. Il tema *inclusione-partecipazione* a sua volta si ritrova nei contenuti delle nuove relazioni da costituire in questo senso.

III. TRA COESIONE E SVILUPPO. CITTADINANZA E INCLUSIONE SOCIALE

Elena Granaglia

Valori e politiche di inclusione/esclusione

Sono tre grossi contributi innovativi che questo lavoro apporta al modo di pensare alle finalità delle politiche di coesione e al relativo disegno. Essi hanno a che fare con politica sociale e teoria della giustizia.

Partendo dagli elementi di maggiore interesse, il primo punto è la *connessione valori-politiche*. La riflessione pubblica appare spesso muoversi fra l'invocazione astratta di valori e la proposizione di una lista di *desiderata* in materia di politiche, a prescindere da qualsiasi strutturata giustificazione valoriale. Un primo pregio del Rapporto Barca è quello di tenere uniti i due piani della riflessione, quello valoriale e quello del disegno delle politiche, occupando quello spazio intermedio così importante, ma così trascurato, fra un "cosa" sganciato dal "come" e un "come" sganciato dal "cosa"¹. Un fatto non banale, non diffuso e importante da sottolineare. I due piani, in prospettiva rawlsiana e di equilibrio riflessivo, si parlano. Le politiche, il vincolo pratico, aiutano cioè a mettere meglio a fuoco i contorni dei valori e viceversa.

Secondo punto: *efficienza e inclusione sociale come finalità distinte delle politiche di coesione*. La riduzione dei divari di reddito medio fra aree è stata per anni l'obiettivo principale delle politiche di coesione dell'UE. Un secondo elemento importante del Rapporto Barca è quello di sottolineare, con solide argomentazioni, i limiti di tale obiettivo, indicando nell'efficienza e nell'inclusione sociale le due finalità distinte delle politiche di coesione. Più in particolare, tre mi paiono i contributi di maggiore rilievo di questa presa di posizione. Il primo concerne la messa a fuoco dei limiti dell'indicatore costituito dalla *riduzione dei divari di reddito*: divari possono, infatti, associarsi alla permanenza di inefficienze e di esclusione sociale e, comunque, il reddito rappresenta una *proxy* inadeguata di star bene, come argomentato anche dal recente Rapporto della Commissione cosiddetta Stiglitz/Sarkozy².

Il secondo contributo concerne la definizione delle finalità, con particolare riguardo all'esclusione sociale. La proposta del Rapporto Barca è di fare leva su una nozione di *uguaglianza di capacità* alla Sen, ossia, sull'opportunità di accesso ad un insieme multidimensionale di risultati ritenuti fondamentali per tutti, a prescindere dagli specifici piani di vita individuali. Non basta, dunque, dare risorse. Occorre occuparsi dei risultati, nel riconoscimento della pluralità di fattori che potrebbero ostacolare la conversione in risultati di dotazioni anche adeguate. I risultati, però, non vanno

imposti, ma solo resi possibili (quanto meno, per gli adulti capaci di intendere). Utilizzando il noto esempio di Sen concernente il mangiare, nessuno dovrebbe essere condannato alla fame/denutrizione, ma tutti dovremmo essere liberi di digiunare. Le opportunità e le relative modalità di soddisfazione dovrebbero, altresì, basarsi su procedure di scelta eque, nel senso di rispettose della libertà di scelta e del valore della comune uguaglianza morale.

Paola Casavola

La portata innovativa del Rapporto nell'ambito del dibattito allargato e il rischio di una lettura riduzionista

Il Rapporto Barca in sé fa un'operazione che, indipendentemente dal follow up istituzionale che potrà avere, è comunque da giudicare straordinaria (nel senso di non comune) sul piano culturale. Questo rapporto possono leggerlo anche tutti quelli che non hanno le mani in pasta, trovando spunti e linee di ragionamento, nell'intero mondo della cultura interessata alla policy. Quindi, questo Rapporto è una possibile via di entrata in un dibattito che è solitamente patrimonio dei soli addetti ai lavori. Non è chiaro però fino a che punto si sia fatto il possibile per attrarre nella discussione corrente energie che sono fuori dal core business operativo della Commissione, affinché gli intellettuali riprendano parte attiva nel discorso sulle politiche nell'integrazione europea, apportando aria fresca in un panorama oggettivamente poco tra-

sparente e con molti interessi di parte. Va premesso che la lettura di questo Rapporto è faticosa, l'impegno individuale richiesto è considerevole e bisognerebbe quindi stabilire e costruire modalità e incentivi di partecipazione al dibattito per i non addetti ai lavori, per evitare due derive: conservazione e riduzionismo, entrambe non foriere di cambiamento. Di ciò, in questa particolare fase, ci sarebbe gran bisogno, perché vale la pena di sottolineare che gli addetti ai lavori – attori di varia natura, sia a livello della discussione politica governativa (oggi la discussione sul futuro del budget) e sia, dentro i Paesi, gli amministratori della politica di coesione – tendono ad essere conservatori, proponendo solo quello che già facevano prima, banalizzando il messaggio del Rapporto. Dal punto di vista di chi è dentro queste politiche, infatti, si tende quasi naturalmente a leggere il Rapporto in termini conservativi: dove il Rapporto chiede innanzitutto un'apertura più vera alla *partecipazione degli attori* rilevanti alla definizione dei contratti che regolano i termini dell'intervento territoriale, gli addetti ai lavori replicano che gli attori territoriali sono quelli amministrativi esistenti (i contratti, ad esempio, li fanno le Regioni), senza sostanziali aperture a fare partecipare altri attori ai contratti. Il fatto che il Rapporto sia difficile, complesso, denso, significa anche che si presta a molte letture, tra cui quella riduzionista. Fino ad arrivare ad un riduzionismo assoluto che sintetizza l'apporto del Rapporto in

termini di mera verifica puntuale di che cosa le Regioni fanno con i soldi ricevuti; sfilandosi completamente dal resto del ragionamento. Come si difendono i contenuti di questo rapporto, allora? Vale pensarci. Uno specifico fronte riguarda il senso dello *strategic planning di livello europeo*, preservando e valorizzando il metodo di costruzione di policy place-based. Il Rapporto fa fare un passo in avanti alla migliore discussione sulla politica di coesione, aprendo la possibilità per il budget europeo della coesione di fornire non solo occasioni di finanziamento a interventi territoriali di tipo vario (tutti forse utili, ma certo disomogenei nelle finalità com'è oggi), ma anche di contribuire a stabilire *un'identità dell'Unione nei confronti dei cittadini*. È importante, infatti, capire il punto di vista dei difensori delle politiche settoriali comunitarie che ha dietro l'attenzione – molto sentita a Bruxelles – di dimostrare che il budget europeo, per quanto piccolissimo, serve a qualcosa. Dimostrarlo a tutti i cittadini comunitari. Qui, il vantaggio degli heading settoriali (ambiente; ricerca; grandi comunicazioni; etc.) è di essere capiti da tutti. La politica di coesione ha un metodo molto avanzato di gestire la comunità e la sussidiarietà, metodo che il Rapporto chiarisce meglio, ma su cui non innova molto, perché è già avanzatissimo. Ma il metodo da solo non è comprensibile dai cittadini. La cosa interessante del Rapporto è l'idea di mettere quel metodo a servizio di due-tre questioni importanti (pochi

grandi issue), condivise come rilevanti dai cittadini europei, senza rinunciare alla ricchezza del metodo della politica di coesione che, insieme alla sussidiarietà, ha anche il centro; assieme alla partecipazione, lo strategic planning; assieme alle regole comuni, contratti che tengono conto delle situazioni specifiche. Questa strada per poter *fare dialogare queste due parti di soggetti* (difensori del metodo place-based della coesione e difensori di una chiara e comprensibile identità del bilancio dell'Unione) andrebbe meglio valorizzata nella lettura del Rapporto.

Elena Granaglia

La cittadinanza europea e la sussidiarietà tra costi e benefici delle politiche di sviluppo e di coesione

Il Rapporto dà per scontata la desiderabilità dell'attribuzione all'UE delle politiche di coesione. La ragione deriva dalla necessità di fronteggiare alcuni costi inevitabilmente associati ai benefici prodotti dall'Unione, dai rischi di peggioramento per alcune aree a seguito dell'operare del mercato unico all'irrigidimento del vincolo di bilancio per gli Stati membri. Non contrastare tali costi acuirebbe, peraltro, i rischi di *deficit di legittimità* del più complessivo progetto europeo. Sottolineo come, in questa prospettiva, le politiche di coesione non possano che restare addizionali rispetto a quanto perseguito dagli Stati membri. Parafrasando Walzer³ (1996), si potrebbe dire che il Rapporto Barca induce ad essere cittadini con il trattino,

nel senso di *cittadini* che riconoscono l'importanza dell'appartenenza ad una pluralità di livelli territoriali, da quelli più decentralizzati a quelli più centralizzati. Detto in altri termini, contro la predominanza di un attore territoriale unico, vanno riconosciuti i diversi contributi che i singoli *livelli territoriali* possono apportare alla realizzazione delle politiche. Molte delle ragioni indicate nel Rapporto a favore del ruolo di un attore esogeno centrale sono le stesse utilizzate quasi duecentocinquanta anni orsono dai federalisti nordamericani: delegare esclusivamente al livello locale le sorti delle politiche rischierebbe di rendere queste ultime ostaggio delle fazioni e delle inerzie istituzionali locali. *La distanza* che solo il centro può assicurare si dimostra essenziale ad attivare e monitorare il cambiamento.

Il che non significa, ovviamente, sottovalutare rischi e difficoltà. Si sa benissimo che, in contrasto con le aspettative dei federalisti, Washington è terreno assai fertile per i lobbisti e lo stesso vale per Bruxelles. Oppure, come definire in modo endogeno le aree deprivate e come selezionarne i rappresentanti? O, ancora, non si ignorano i rischi di una trasformazione dell'addizionalità in intervento sostitutivo. Ma quale è l'alternativa? Delegare ai livelli territoriali esistenti ogni responsabilità nonostante i limiti sopra indicati? Rinunciare all'intervento addizionale? In ogni caso, alcuni rischi e difficoltà potrebbero essere circoscritti. Ad esempio, il peso delle *lobby* appare maggiore nelle at-

tività legislative e regolatorie che non in quelle di misurazione e verifica degli obiettivi.

Rispetto alle caratteristiche delle politiche, il Rapporto si contraddistingue per il richiamo pressante all'adozione di un orientamento ai risultati, al *value for money*, alla creazione di valore per i cittadini. Il che richiede la fissazione di obiettivi misurabili, il monitoraggio e la verifica di questi ultimi nonché la penalizzazione in caso di inadempienza e la creazione di un contesto di *policy learning* teso al miglioramento continuativo delle politiche. Diversamente, il destino di queste ultime appare irrimediabilmente segnato, gli sprechi essendo sempre meno accettabili. Il Rapporto Barca si contraddistingue, altresì, per la difesa di trasferimenti condizionati all'offerta integrata di servizi (o, nei termini del rapporto, di beni pubblici in senso lato). Mentre il reddito può essere destinato a tutti gli usi, i servizi permettono una più stretta connessione con le finalità di inclusione e di efficienza nonché favoriscono la creazione di *"institutional thickness"*. Le politiche di coesione, inoltre, dovrebbero concernere un insieme ristretto di priorità.

George Nunez

L'antieuropeismo e la domanda di cambiamento verso una metodologia social result oriented e partecipativa

Quello che, ad esempio, succederà in Inghilterra è che David Cameron, una persona moderna e non antieuropea, se l'Unione Europea non fa qual-

cosa di serio per cambiare rotta, non avrà scelta: deve offrire qualcosa all'antieuropeismo del suo partito, se non può offrirgli un cambiamento. Dovrà usare l'ascia con l'Unione Europea. Hanno messo Catherine Ashton alla politica estera europea pensando che così gli inglesi saranno contenti, ma non basterà se non si fa qualcosa sul budget che è l'elemento molto visibile agli occhi dei cittadini. Serve una *metodologia "social result oriented"*.

La Spagna ha sviluppato una strategia interessante tale per cui se una Regione non riesce ad usare i fondi stabiliti, questi soldi passano alle altre Regioni con più progetti, creando una buona *competizione territoriale*. La Regione di Valencia funziona benissimo in questo senso: ha un ufficio a Bruxelles con oltre quaranta persone, di cui soltanto tre (se ricordo correttamente) sono funzionari della Regione e gli altri sono pagati dalle imprese, e sono lì per monitorare le opportunità ed i fondi europei. Valencia è la Regione che ha speso tutti i fondi stanziati e che ha ricevuto più soldi per l'innovazione, perché il governo regionale ha creato un gruppo di lavoro che mette a punto progetti che mettono assieme la gente, e vedono una *cooperazione ottimale tra organizzazioni pubbliche locali e imprese locali*. Un esempio è un progetto di biofuels basati sui riciclati per il trasporto pubblico.

Elena Granaglia

Esclusione sociale: equità procedurale ed uguaglianza di capacità

L'uguaglianza di capacità, per quanto inevitabilmente indeterminata, ha il doppio merito di permettere una specificazione di un concetto, quello di *esclusione sociale*, spesso usato in modo nebuloso e di offrirne una specificazione che appare superiore a quelle oggi più utilizzate in ambito europeo. Si consideri, ad esempio, la definizione offerta dal *Joint Report on Social Protection* del 2004, secondo cui l'esclusione avrebbe a che fare con "a process whereby certain individuals are pushed to the edge of society and prevented from participating fully by virtue of their poverty, or lack of basic competencies and lifelong learning opportunities, or as a result of discrimination"⁴. In questa prospettiva, l'esclusione interessa solo coloro che stanno al margine della società, così lasciando al di fuori del *pool* dei beneficiari potenziali delle politiche di coesione un gran numero di soggetti che, pur non essendo al margine, soffrono di dimensioni diverse di svantaggio. Inoltre, l'esclusione è definita in termini esclusivamente relativi, di non partecipazione alle opportunità prevalenti (medie/mediane) nella società in cui si vive. La definizione relativa, come noto, ha il difetto di considerare senza svantaggi un contesto mediamente molto svantaggiato, ma dove lo svantaggio si distribuisce in modo ugualitario (o, viceversa, di dover acriticamente accettare come riferimento gli standard di accesso ai beni e servizi prevalenti in una società opulenta).

La definizione del Rapporto Barca, recuperando la connessione con la *cittadinanza* che è presente nella nozione di esclusione utilizzata in ambito europeo nella metà degli anni ottanta⁵, qualifica, invece, l'esclusione nel non godimento di opportunità per tutti importanti, che potrebbe colpire anche soggetti non al margine della società. Certamente, esistono gradi diversi di non godimento e le politiche di coesione si confrontano con i contesti di maggiore esclusione (per il Rapporto Barca, queste coincidono soprattutto con il numero degli esclusi, io darei più enfasi anche all'intensità dell'esclusione, sulla falsariga delle due misure di povertà, in termini di conta dei poveri e divario di povertà). Ma, essere al margine della società non è condizione essenziale. Si potrebbe essere esclusi dall'accesso ad opportunità essenziali, pur essendo inclusi nella società. Non conta soltanto garantire alcune condizioni, e neanche garantire l'opportunità di accedere ad alcune condizioni. Essere affamati è differente che digiunare. Conta anche la partecipazione al processo di definizione di queste condizioni, quindi *equità procedurale*, con un forte collegamento alle dimensioni della partecipazione, della libertà.

Inoltre, le opportunità sono definite anche in termini assoluti. Il che non significa che tutti si debba concordare su di esse: il punto è che la loro giustificazione deve fare leva su una nozione di urgenza per tutti gli esseri

umani, a prescindere da quanto le società più ricche si possono mediamente permettere. Neppure significa che non si tenga conto del *contesto sociale*. Al contrario, le capacità possono concernere la natura delle relazioni con gli altri e, comunque, vanno soddisfatte secondo modalità relative. Ad esempio, se è vero che tutti necessitano dell'opportunità di fruire di un'abitazione, altrettanto è vero che le tipologie abitative non possono che variare nel tempo e nello spazio: il tipo di casa da garantire a Oslo è diverso da quello da garantire a Rabat. Semplicemente, ci sono opportunità che contano per tutti, a prescindere dalle condizioni medie/mediane della società in cui si vive, invece, sovrane, nella prospettiva relativa.

In realtà, il Rapporto Barca aggiunge nella definizione di inclusione il requisito di accettabilità sociale delle più complessive disparità fra individui. Ciò rimedia ad un'obiezione ulteriore mossa alle definizioni più utilizzate di esclusione, ossia, alla sottovalutazione della più complessiva questione della *distribuzione delle risorse*. In tali definizioni, infatti, l'esortazione è ad assicurare l'entrata nella società da parte di chi ne è escluso, nella totale sottovalutazione della legittimità o meno della struttura distributiva vigente, che, anzi, è data per scontata.

Infine, due punti controversi. Il primo, più semplice e più periferico, concerne il ruolo dei *trasferimenti monetari* nelle politiche di inclusione. Giustamente, il Rapporto Barca sot-

tolinea i limiti di tali trasferimenti e l'importanza di un insieme differenziato di servizi, alla luce della pluralità di variabili extra-monetarie che possono ostacolare la conversione del reddito nei risultati desiderati. Ciò nonostante, l'attenzione ai trasferimenti specifici non deve fare dimenticare l'importanza del reddito ai fini della soddisfazione stessa delle capacità.

Da un lato, le capacità includono l'opportunità di fruire di un reddito da spendere secondo le proprie preferenze. Dall'altro lato, non si dimentichi l'evidenza esistente sui limiti, nei contesti di forte disuguaglianza, anche dei trasferimenti specifici. Esempi interessanti sono forniti in uno degli ultimi rapporti dell'IPPR (2009), in cui si rileva la persistenza di forti disuguaglianze di risultati, pur in presenza di una politica, per molti versi, di successo di miglioramenti dei servizi pubblici. La responsabilità è attribuita in gran parte ai comportamenti dei più svantaggiati e alla mancanza di idonee politiche di prevenzione. Ma, quale via migliore per prevenire se non quella di assicurare anche una migliore *distribuzione del reddito*? I ceti medi non hanno ontologicamente stili di vita mediamente più prudenti: al contrario, è anche il contesto economico di minore stress in cui vivono (hanno vissuto?) a favorire tali stili⁶.

Ora, è certamente, vero che l'inserimento dei trasferimenti monetari nelle politiche di coesione dell'UE. E potrebbe rivelarsi indesiderabile, in

quanto fonte di iniquità fra i cittadini. Il che vale sia per i Paesi (la stragrande maggioranza della UE) dove un reddito minimo esiste sia per quelli dove non esiste. In entrambi i casi, infatti, eventuali trasferimenti monetari da parte delle politiche di coesione altererebbero una situazione di uguaglianza fra cittadini⁷. Diverso è il caso delle dotazioni di servizi caratterizzate da una *distribuzione inegualitaria* (sulle quali intervengono le politiche di coesione cercando di favorire una maggiore uguaglianza) oppure di un reddito minimo europeo indirizzato a tutti i cittadini poveri. Inoltre, politiche di coesione basate su trasferimenti monetari porrebbero rischi per la sostenibilità stessa dell'intervento, i territori beneficiari dei trasferimenti diventando luoghi di attrazione di poveri.

La difesa dei trasferimenti monetari a fini di inclusione resta, però, valida con riferimento alla più complessiva ridefinizione delle politiche di inclusione da parte del Rapporto Barca. Il Rapporto sembra invece sottovalutarla, considerando la questione delle disparità di reddito come pertinente alla legittimità della più complessiva struttura distributiva, a prescindere dagli effetti sulle possibilità di inclusione.

Claudia Lopedote

La coesione sociale: cittadinanza e conflittualità nella sfida alle istituzioni a comporre la domanda di libertà, solidarietà e uguaglianza

È evidente la portata culturale di que-

sto Rapporto, considerando l'apporto fondamentale che dà al dibattito ed alla riflessione sui temi fondamentali della democrazia, delle istituzioni. Non soltanto a livello di Unione Europea. Le premesse implicite – rintracciabili anche sfogliando le carte preparatorie – attestano questo Rapporto su posizioni forti, e senza dubbio chiare, all'interno del *dibattito teorico sulla coesione sociale*, più vicino a quello canadese (che, tuttavia, essendo più avanzato sul piano culturale, rimprovera all'Unione europea di non discutere abbastanza le cause culturali e politiche, non tanto quanto quelle economiche, almeno - cf. Jensen 2002) che, ad esempio, a quello europeo di matrice anglosassone. Una posizione in chiave *problematica e conflittuale*, propria della dinamica democratica intesa in chiave processuale, dialogica, creativa rispetto alle istanze di definizione delle scelte, delle decisioni, delle politiche distributive tout court.

Il concetto di coesione sociale, qui, assume una forte valenza sul piano del discorso politico. Quali soluzioni tecniche, istituzionali, giuridiche? Nella ricaduta, è tutto lavoro per le istituzioni, pubbliche e private, laddove *le istituzioni*, in questo Rapporto, sono una *variabile interveniente* di primo piano, cui la coesione sociale come ipotesi antipolitica dà elementi utili di discorsivizzazione democratica: legittimazione, efficacia, efficienza, giustizia, solidarietà, diritti e libertà. La coesione sociale, cioè, serve a problematizzare il ruolo delle istituzioni

della democrazia liberale, i cui poli in continua tensione sono: *libertà, solidarietà e uguaglianza*. Laddove, i primi due da soli non bastano. È l'uguaglianza, procedurale e sostanziale, a garantire la tenuta dell'insieme, l'equità e la giustizia sociale, tanto più quando ruoli, funzioni e istituzioni sono sottoposte a forti tensioni. Che significa mettere l'uguaglianza al centro? Essenzialmente, porre il conflitto alla base della riflessione sul disegno istituzionale, passando per la messa in discussione del sistema esistente. La coesione sociale consente di immettere nel processo elementi di innovazione istituzionale, non alla ricerca di un nuovo equilibrio, bensì di *nuove condizioni di sviluppo* delle relazioni economiche, sociali, istituzionali. Significa dire che i valori non sono la base di un nuovo umanesimo, ma real politik, laddove senza giustizia sociale non si dà *cittadinanza democratica* in tempi di pluralismo sociale. Altrimenti, le politiche sociali diventano costi extraeconomici e improduttivi. O, nel migliore dei casi, correttivi posticci di politiche di efficienza mal congegnate, laddove incapaci di effettuare investimenti strategici di sviluppo tout court. Anche animate dalle migliori intenzioni. Su questo, si vedano le politiche del lavoro delle donne messe a punto nei Paesi scandinavi senza tenere conto della segmentazione di genere, con conseguenti ostacoli, prima inesistenti, per le donne con maggiori skills e capitale sociale (Clement and Myles 1994).

Elena Granaglia

Efficienza ed eternalità sociali positive e negative delle politiche di sviluppo

Rispetto all'*efficienza*, l'accezione offerta dal Rapporto è, invece, quella tipicamente adottata in termini di *crescita del PIL*: l'enfasi è sullo sfruttamento dei fattori produttivi inutilizzati, ossia, sulla riduzione del cosiddetto *output gap* (movimenti verso la frontiera produttiva) e, in subordine, sui miglioramenti delle tecniche produttive (spostamenti della frontiera). Benché entrambe le accezioni si limitino alla produzione, a prescindere dalla domanda e, con essa, dalla più complessiva efficienza allocativa, attenzione è prestata ai possibili *costi sociali della crescita*: in primis, sull'ambiente, abbiano essi a che fare con l'inquinamento e il depauperamento delle risorse naturali in generale oppure con la distruzione di determinate bellezze naturali (remote) e di determinati stili di vita.

Infine, l'ultimo contributo di rilievo concerne il monito alla distinzione fra le due finalità. Da un lato, i *trade off* fra *efficienza e inclusione sociale* non sono, certamente, inevitabili. È evidente, ad esempio, come molte politiche finalizzate alla promozione del capitale umano e al contrasto al degrado del contesto sociale possano favorire sia l'inclusione sia la crescita. Oppure, come ricorda lo stesso Rapporto, miglioramenti nelle istituzioni formali ed informali diretti alla promozione della crescita potrebbero esercitare effetti positivi anche sull'inclusione. O, ancora, misure di contrasto ai rischi di povertà potrebbero favorire la crescita sia ren-

dendone più accettabili i costi, come nella prospettiva della *flexicurity* e della più complessiva *market compensating view* delle politiche sociali sia migliorando la qualità del capitale umano e del contesto territoriale per gli investimenti, come nella prospettiva produttivistica delle politiche sociali quali *input* alla crescita.

Dall'altro lato, però, trade off potrebbero verificarsi. Basti pensare all'indebolimento degli incentivi allo sforzo a seguito della redistribuzione o ad una crescita che, lungi dal produrre effetti positivi di *trickle down*, incrementi la povertà. Ancora, ci potrebbe essere sostanziale indipendenza di effetti: ad esempio, come documenta un rapporto recente del Social Protection Committee (SPC 2009⁸) la crescita potrebbe associarsi a tassi inalterati di povertà. O, di converso, politiche per l'inclusione potrebbero non esercitare alcun effetto sulla crescita⁹.

Anche tale posizione è del tutto apprezzabile, in particolare nel contesto europeo dove la condivisibile attenzione alle possibili sinergie fra dimensioni economica e sociale ha rischiato di offuscare il ruolo autonomo delle valutazioni di equità. Basti pensare al peso delle sopra citate *market compensating view* delle politiche sociali e prospettiva produttivistica, la prima da sempre presente nel progetto europeo, dai tempi della CECA, e la seconda, soprattutto a partire dalla strategia di Lisbona. Le politiche sociali hanno, invece, una giustificazione importante ed autonoma in termini equitativi, come strumento di realizzazione

dell'*uguaglianza di opportunità*, esattamente come sostenuto dal Rapporto.

Il secondo punto controverso concerne la derivazione, dalla distinzione fra efficienza e inclusione, della distinzione anche fra politiche rivolte all'efficienza e politiche rivolte all'inclusione. La seconda distinzione non deve necessariamente conseguire alla prima. Al contrario, per molte politiche si potrebbe porre la desiderabilità di una contaminazione fra le due finalità.

Si consideri una politica per la crescita, insensibile agli effetti sulla disuguaglianza. Il risultato potrebbe essere un aggravarsi di quest'ultima con effetti negativi per la sostenibilità delle politiche d'inclusione. Da un lato, infatti, si avrebbe un accentuarsi dei compiti per queste ultime. Dall'altro, una maggiore disuguaglianza potrebbe rendere più difficile il consenso nei confronti delle politiche redistributive. Oppure, si consideri il caso di politiche di sostegno alla cura dei figli. Se si considerassero unicamente le finalità di crescita, la forma di tale cura sarebbe sostanzialmente irrilevante, l'attenzione essendo concentrata sulla promozione dell'occupazione delle donne. La forma acquisirebbe, invece, rilevanza, qualora considerassimo anche le finalità di inclusione. In quest'ultima prospettiva, ad esempio, opzioni quali le tagesmutter o gli asili di condominio potrebbero risultare inferiori alla fornitura di asili nido misti, dove i bambini più svantaggiati possono fruire degli effetti (fra pari) dell'interazione con i bambini più avvantag-

giati. O, ancora, se ci si muove nella prospettiva dello sviluppo umano, alla base della prospettiva stessa delle capacità, il tipo di crescita conta: si potrebbero volere più servizi di cura per gli effetti sullo star bene, a prescindere dalle ricadute in termini di promozione del lavoro delle donne.

Ma, con finalità plurali non si corre il rischio della *fuzziness*, come paventato nel Rapporto? Il rischio esiste e non va sottovalutato. Il rischio, però, esiste anche rispetto alle singole finalità. Come ben illustrato dal titolo del libro di Easterly, *The Elusive Quest for Growth*¹⁰, cosa favorisce la crescita è lungi dall'essere assodato. Oppure, considerando obiettivi di mera inclusione, in un contesto di risorse scarse meglio promuovere l'istruzione nei primissimi anni di vita o dopo? L'importante, in tutti i casi, è fare ciò che ci invita a fare il Rapporto: mettere al centro del disegno delle politiche le esigenze di verifica.

IV. MIGLIORARE LA GESTIONE E IL CONTROLLO DELLE RISORSE: I SOGGETTI E LE FUNZIONI, DALLA PIANIFICAZIONE ALLA VALUTAZIONE

Gian Paolo Manzella

Le coalizioni di interessi e la politica regionale come motore di cambiamento ed innovazione

Porto a questa discussione l'esperienza di chi, lavorando nelle istituzioni comunitarie, ha collaborato alla ricostruzione storica in questo Rapporto. Penso che il primo grandissimo me-

rito di questo lavoro è individuabile sul piano culturale, un'operazione culturale unica nell'intera serie di rapporti sulla politica regionale europea fin qui prodotti, laddove introduce il *discorso sui valori* nel background delle scelte di policy. E arriva in un momento importante, quando i sostenitori della politica federalista erano allo sbando. Altro merito, di metodo, del rapporto è avere parlato moltissimo alle istituzioni nazionali, ai policy makers e al mondo dell'accademia, creando *coalizioni di interessi* attorno alle idee perché esse possano affermarsi. È importante perché, rileggendo la storia della politica degli ultimi trent'anni, si assiste ad uno straordinario alternarsi di momenti liberalisti e momenti intergovernativi. Con una costante retorica federalista – si pensi al Werner Report, agli inizi della politica comunitaria con il rapporto Thomson – la cui ricaduta concreta è sempre stata, però, una in cui gli interessi degli Stati rimanevano centrali. In una recente intervista con i protagonisti della politica regionale di questi ultimi trent'anni, Renato Ruggiero, che è stato il primo direttore generale della politica regionale appena istituita negli anni settanta, mi ha raccontato un episodio: lui e il Commissario Thomson vanno a trovare Willy Brandt, chiedendogli qual è la quota tedesca. Brandt dice loro che i soldi per le riparazioni militari li hanno già avuti e loro non intendono ripagarli con la *politica regionale*. Altro aneddoto riguarda Schmitt che dopo una lunga riunione in Consiglio, intervi-

stato dai giornalisti che gli chiedono se è stata messa a punto una politica regionale europea, risponde che in effetti l'abito confezionato per le politiche in questione riporta la dizione "politiche regionali", ma sotto di esso le politiche restano scambi di denaro tra Stati membri. Quindi, queste sono state la retorica federalista e l'attuazione concreta fino all'arrivo di Giolitti, che cerca di ampliare i margini di comunitarizzazione della politica regionale ma viene fermato dagli Stati nazionali che chiedono maggiori controlli, con un blocco di tre anni. È soltanto con Delors che si arriva finalmente ad una *politica federalista*. Dopo, sembra di essere tornati indietro, all'*interpretazione intergovernativa*, alla distribuzione automatica di soldi, sconquassando la politica regionale fin qui sviluppata, come politica per promuovere il cambiamento. È qui che arriva il Rapporto Barca. Con un assunto di base: *la politica regionale è uno straordinario vettore di cambiamento politico ed amministrativo*, fondamentalmente mai riconosciuto come tale. Nel rapporto c'è il tentativo di nobilitare queste politiche e dar loro nuova forza. Le proposte contenute sono, alla fine, meno rivoluzionarie di quanto ci si possa aspettare. Penso infatti che la vera rivoluzione di queste proposte sia sul piano organizzativo: da un lato, il centro è una suggestione meravigliosa, intelligente, pianificatrice, capace di portare prassi e conoscenza. Dall'altro, quando ci si avvicina al *centro*, pensare che quel gruppo possa trasformarsi in un sog-

getto che effettivamente riesce a porre in essere un'architettura simile, è una cosa molto complicata. Rimango dell'idea che ciò sia auspicabile, però mi chiedo se con la struttura esistente sia possibile. C'è poi il punto del cambiamento politico, assieme a quello organizzativo, come modo per cambiare cultura amministrativa, introdurre strumenti, dare attenzione al dato istituzionale che ormai è elemento cruciale di divario in tantissime realtà. La politica regionale, in fondo, è uno strumento di riassetto organizzativo e territoriale europeo, in un clima di pace e di cooperazione, con problemi e con affinità di interessi, di tipo economico, etnico, sociologico. In questo rapporto manca *la parte finanziaria*. La Banca europea non è neanche citata. Così come manca il riferimento a tutta una serie di nuovi strumenti finanziari quali il *venture capital*, i fondi per la rigenerazione urbana, e così via, che iniziano a fare capolino nei lavori della Commissione. La *finanziarizzazione dell'azione amministrativa* è invece un dato su cui la politica di coesione potrebbe insistere. Ultimo punto, nel Rapporto toccato soltanto marginalmente, è quello dell'*internazionalizzazione dei lavori della Commissione*, se non altro perché rafforzando il lavoro che sta dentro gli accordi che la Commissione sta siglando con Cina, Brasile, Russia – tutti soggetti che evidenziano al loro interno problemi regionali – riverbera e potenzia la forza della politica regionale all'interno. Infine, una notazione su che

cosa si vuole fare con questo Rapporto. Può diventare la base per una posizione italiana? In che termini si sta lavorando in questa direzione? Penso che alla fine il punto di caduta debba essere questo: *lavorare per costruire una coalizione* per far sì che la posizione italiana sia in grado di spingere su queste linee ed aggregare intorno a sé una serie di interessi.

Jorge Nunez

Funzioni e competenze come antidoto alle lobby

Il Rapporto Barca è molto interessante, denso, più lo si legge, più elementi di rilievo vi si trovano. Vi sono considerazioni largamente condivisibili, ed altre più critiche. Intanto, è un lavoro, un dibattito che rivela le proprie origini, il proprio *background geografico* (Europa meridionale). In Inghilterra, ad esempio, ci sono molte differenze di approccio, molte tensioni. Poi, direi che si deve essere cauti nel parlare del bisogno di un rafforzamento dell'istanza sopranazionale, poiché quello che accade è che Bruxelles, spesso, invece di caratterizzarsi come sopranazionale e separato, è il centro di tutte le *lobby* che possono lavorare in assoluta opacità rispetto ai parlamenti nazionali, e ricevere finanziamenti diretti dalla Commissione europea. Il pericolo piuttosto forte, allora, è che dando *maggiori competenze all'Unione Europea*, si finisca con l'avvicinare le lobby ai centri di potere politico nazionale. Con queste premesse, mi trovo a condividere l'analisi di questo Rapporto,

in particolare la parte dedicata all'efficienza, con alcune riserve su alcuni punti. Intanto, il discorso dell'intervento in tutte le Regioni su specifiche materie, attraverso una *place based strategy*. Sono d'accordo in astratto, ma andrebbe risolto il problema delle *funzioni*, chi fa che cosa. Altrimenti, si crea confusione, incoerenza. In tema di funzioni, mi preoccupa un po' il potere che il Rapporto propone di trasferire alla Commissione europea. A tal fine, sarebbe preferibile che quest'ultima fosse organizzata sul modello dell'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode), dove si separano il controllo finanziario dall'analisi. La Commissione europea non è in grado di fare l'analisi. Ad esempio, l'analisi che l'ECFIN fa dei programmi nazionali e dei relativi programmi operativi per i fondi strutturali consiste nella valutazione di elementi di coerenza complessiva e di conformità tra programmi nazionali, programmi operativi ed interventi. Un'impostazione molto discutibile, un lavoro enorme e difficile, con poche risorse a disposizione. Meglio sarebbe, allora, separare la parte amministrativa e *la funzione di avallo* da quelle di *analisi e valutazione*. Si tratta anche di un'importante *separazione di responsabilità*. Altro punto importante è lo *strategic planning*, che è senza dubbio un momento fondamentale. Sta alle Regioni ed ai Paesi farsene carico nel migliore dei modi. Altrimenti, non importa quale politica si implementi, le cose non andranno bene comunque.

Paola Casavola

Come modificare la strumentazione operativa della politica di coesione

Non posso dire di poter guardare al Rapporto Barca come un osservatore del tutto esterno. Ho certamente una visione “di parte”, avendo scritto uno dei dieci paper allegati al Rapporto, che tratta di come modificare *la strumentazione operativa della politica di coesione* per renderla effettivamente più orientata a risultati concreti. Penso, infatti, da tempo che il problema più serio di malfunzionamento della politica di coesione sia che essa non sia stata sorretta da una corretta interpretazione della strumentazione operativa, che pure i regolamenti hanno dato. Quella strumentazione, che prevede in teoria accordi sofisticati tra lo Stato membro e la Commissione (i cd. Programmi Operativi) non ha mai funzionato, perché molto raramente ha dato vita ad accordi veri, che funzionassero come effettivi, utili e leggibili contratti espliciti. Su questo punto, sul raggiungimento di buone condizioni operative, si gioca molto della possibile persistenza della politica di coesione, propriamente intesa e perché questa – sia pure non ufficialmente eliminata – non venga riassorbita di fatto da politiche settoriali, una opzione che si vede chiaramente tra le ipotesi sul tavolo, leggendo ad esempio il documento Europa 2020 di avvio della nuova Commissione Barroso su che cosa farà l’Europa del futuro. È un rischio concreto.

Giovanni Vetrutto

Che fare

Fin qui non sono mancate notazioni sulla meccanica amministrativa proposta dal Rapporto, su come abbandonare la logica di *output*, attraverso lo strumento della valutazione controfattuale, per approdare ad una logica di *outcome*.

La chiave più interessante su cui provare a tornare è però forse la domanda di Manzella sul *che fare*. Mi viene in mente uno slogan del tipo “cerchasi Delors”, che renda in modo giornalistico la necessità, avvertita da molti, di aprire una nuova fase un po’ più “federalista” e un po’ meno intergovernativa. Questa domanda va però posta in una duplice chiave: che fare per sollevare un *dibattito pubblico* su tutto quello che convince del Rapporto, ma anche come farlo in quanto cittadini d’Europa, saldando una coalizione che vada oltre i diversi confini nazionali.

V. CONCLUSIONI

Fabrizio Barca

Salvo una considerazione che riguarda l’Italia, le altre sono reazioni sui temi relativi all’Europa. Con quattro considerazioni principali e alcuni brevi punti.

Le strutture democratiche per l’agenda sociale europea.

Primo: perché torna ora al centro del confronto europeo l’*agenda dello sviluppo*, con una fortissima enfasi sugli

obiettivi sociali? Su questo punto, non è condivisibile quanto detto da Cavalli. L'accento europeo nella *questione sociale*, dopo molti anni di ricercata disattenzione, non costituisce un ripiegamento ma una svolta meditata, imposta dai fatti. Senza un'agenda sociale presa sul serio, l'Unione Europea "chiude". L'unificazione dei mercati, come era prevedibile e come si sapeva, con la mobilità del lavoro, delle persone e delle merci, ha scatenato in Europa forze sane, fondamentalmente positive, creando conseguenze che di per sé non producono sviluppo. Quelle forze creano sia opportunità sia minacce. Se i cittadini europei non hanno – come spesso non hanno – gli strumenti per cogliere le opportunità e resistere alle minacce, prevalgono gli effetti negativi. Si rafforzano allora le spinte nazionaliste, antieuropee, etniche, le identità localistiche. Questa è l'Europa oggi. Quindi, l'agenda sociale è imposta dagli eventi. Non a caso, un abile politico come il Presidente della Commissione europea ha preso a usare il *linguaggio dei "diritti"* nel documento dove annunzia il proprio programma. Egli afferma con forza che i cittadini dell'Unione Europea devono poter pretendere dall'Unione *i diritti di cittadinanza europea* come pretendono dagli Stati nazionali i propri diritti di cittadini nazionali. Barroso mette quindi i piedi nel piatto della questione posta dalla Corte costituzionale tedesca, ovvero che l'Europa, al di là dello scontro disciplinare tra federalisti e intergovernativi, è un

animale ibrido, quasi-federale dove si prendono decisioni collettive che non sono sostenute da piena legittimità democratica. Non esistono cioè *le strutture democratiche* sufficienti a sorreggerle. Questo apre una contraddizione. L'Unione Europea così non tiene. All'ordine del giorno, oltre alla politica estera e alla "politica militare", sta la tenuta interna dell'Unione rispetto ai movimenti di capitali, delle merci, delle persone. Come ha affermato il Presidente Napolitano, questa situazione non si fronteggia riaprendo la disputa fra lettura federalista e lettura inter-governativa, ma costruendo fatti. Rilanciando, dopo i modesti esiti della strategia di Lisbona, una strategia di sviluppo. Ecco perché e perché ora è necessario *reformare il bilancio europeo e la politica di coesione* per attuare una forte azione di sviluppo.

Le trappole nella politica di sviluppo
 Secondo: quale politica di sviluppo? Esiste un vasto consenso sul fatto che la strada meramente redistributiva (da fondo perequativo) non serve perché equivale a trasferire fondi a soggetti nazionali o regionali o locali che hanno già dimostrato di non saperli utilizzare: se avessero saputo utilizzarli, oggi quei luoghi non avrebbero bisogno di azione esogena! Il *trasferimento incondizionato* di fondi può quindi addirittura peggiorare le cose. Certo, in alcuni momenti, il trasferimento di fondi dai Paesi ricchi, già membri dell'Unione, a quelli di nuova adesione è servito in sé, al di là dell'uso che di quei fondi veniva fatto.

Ha aiutato l'Europa ad acquistare o consolidare il consenso in Paesi usciti dalla dittatura. Ma non è questo che oggi serve, quando i cittadini europei chiedono strumenti, azione, politica. Non serve ne può funzionare neppure l'altra strada, quella prospettata nel documento della Commissione europea, circolato senza autorizzazione nel novembre 2009 e comunque implicita nel documento ufficiale EU 2020: affrontare alcune grandi questioni – migrazioni, innovazione, adattamento al cambiamento climatico – attraverso grandi fondi settoriali affidati alla burocrazia di Bruxelles; questa li assegnerebbe in modo competitivo a “progetti validi” senza una pre-assegnazione territoriale e senza il ricorso a un complesso governo multi-livello. Certo, le questioni identificate nel documento EU 2020 sono quelli rilevanti, coincidono con diversi temi che il mio Rapporto considera prioritari. Il problema di questa tesi riguarda piuttosto il “come” ci si propone di affrontare tali questioni. La soluzione settoriale, Bruxelles-centrica, è, in primo luogo, incoerente con ogni moderna strategia di sviluppo: la teoria più recente spiega bene che i progetti per affrontare con successo *le trappole* di sottoutilizzazione delle risorse o di esclusione sociale vanno disegnati a misura dei luoghi e che un centro lontano può e deve verificare la loro coerenza con principi generali e la loro attuazione, ma non ha le conoscenze per selezionare i singoli progetti. Ma la *soluzione settoriale* è

anche non fattibile nell'Unione Europea di oggi, dove gli Stati nazionali non riconoscono comunque all'Unione quel potere di scelta, né l'Unione ha la legittimità democratica per esercitarla.

Insomma, la politica di *sviluppo top-down* che molti a Bruxelles sognano è statalista-burocratica nel disegno, irrealizzabile sul piano politico. Attenzione! Ciò non vuol dire che l'Unione non possa agire con fondi settoriali in nessun campo. Significa che lo può fare solo dove, come nella ricerca, è possibile definire *standard di eccellenza internazionali* sulla base dei quali selezionare in modo trasparente capace di reggere il pubblico scrutinio. Lì è possibile fare competere un programma della Lombardia con uno della Bavaria. Lì serve la gara perché si può stabilire se il centro di eccellenza è Oxford o la periferia di Ivrea. Ma nelle politiche, dove non esiste uno standard di eccellenza internazionale, come un programma di immigrazione, quella strada non è percorribile. Come ha detto Nunez in modo molto chiaro: in questo caso esistono *contratti sociali nazionali* molto forti, tali che non si può dire alla Germania che c'è un modo giusto di prendersi cura dei bambini e che Bruxelles darà fondi a chi realizza progetti che attuano bene quel metodo. Oggi non è possibile, quindi, non si possono comparare i progetti tra Paesi anche se Bruxelles avesse la capacità di farlo. Si aggiunga a questo che ogni azione del centro produce lobbying da parte della periferia...

(Jorge Nunez. La parola lobbying nasce negli Stati Uniti e indica l'attività dei gruppi di pressione nell'ambito del Congresso, a Washington".)

... Se si danno i poteri di allocazione a un centro senza uno standard indiscusso, allora tutti dovranno andare a Bruxelles a brigare per il loro caso. Verrà così meno quella *distanza della politica dell'Unione* che rende utile il suo intervento. In sintesi, quindi, la strada settoriale prospettata nel documento al quale la Commissione sta lavorando è sbagliata dal punto di vista degli effetti economici e impraticabile sul piano politico.

Questo lascia spazio a una terza strada per fare politica di sviluppo, *la strada "territoriale personalizzata" della politica di coesione* interpretata come "politica di sviluppo rivolta ai luoghi". Una politica dove il "centro Europeo", come ha richiamato Elena Granaglia, svolge un ruolo forte di promozione esogena dello sviluppo stabilendo principi generali di attuazione e una metrica rigorosa per la verifica dei risultati, Paesi membri e Regioni sono responsabili dell'attuazione e i "luoghi" propongono i progetti. Va sottolineata la parola "personalizzata" perché spesso si è pensato che il territorio fosse Gaia, ovvero incorporasse gli spiriti di tutte le persone. Questa mitizzazione ha fatto credere che non ci fossero più gli individui, che invece devono restare al centro della preoccupazione della politica. Contano. A sostegno di questa impostazione territoriale milita la teoria moderna dello

sviluppo. Una figura di grand commis internazionale, economista mainstream, Mario Draghi, nel commentare i non buoni risultati della politica di sviluppo per il Mezzogiorno nell'ultimo decennio, ha scritto che la ragione principale dell'insuccesso è il fatto che le politiche ordinarie dell'istruzione e degli altri servizi fondamentali non sono state influenzate dal cambiamento e che esse dovrebbero essere diversificate in base alle caratteristiche del territorio. È una consapevolezza che rompe con gli ultimi trent'anni di errori di politica dello sviluppo. Non esistono *politiche uniformi nazionali*.

Il centro europeo come promotore dell'idea politica europea

Terzo: qual è il ruolo del centro europeo in questa politica? È una domanda essenziale. Si deve partire da due punti: perché il centro agisce e che cosa deve fare. Se l'interesse del centro è *la somma degli interessi lobbistici*, meglio non avere un centro. L'alternativa è che il centro difenda un interesse politico globale: promuovere se stesso, promuovere l'Unione Europea e se stessi, classe dirigente europea, politici e funzionari. Per essere chiari: la classe dirigente europea deve convincersi che se vuole restare, deve fare tutto questo, proprio come i politici e le classi dirigenti nazionali. Ma per fare che cosa? Per svolgere, come centro, quale ruolo? Primo, il centro europeo deve, fissare condizioni nei "contratti" con cui vengono trasferiti i fondi. Secondo, deve portare *cono-*

scienza generale, che c'è ed è spesso dimenticata dai soggetti locali quando intraprendono nuove politiche. Ad esempio, i principi dell'OCSE sulle politiche per l'istruzione sono esattamente questo, un set codificato di principi utilizzabili in diversi contesti. Terzo, il centro europeo deve fornire un linguaggio di comunicazione, strumenti metodologici per il *dialogo orizzontale* di ogni luogo con altri luoghi. Nel fare questo, la Commissione europea può contribuire a creare una *classe dirigente europea*, non solo a Bruxelles, ma puntando su "la doppia legittimità" delle classi dirigenti nazionali: il dirigente polacco non smette di essere polacco, ma man mano, senza traumi, inizia a ragionare anche come un francese, un inglese. È la parte più affascinante, "involontaria", di questa politica europea. Se queste sono le cose da fare, come rafforzare il centro europeo affinché sappia svolgere questi ruoli? Rafforzandone e modificandone *la struttura degli incentivi*. Oggi, il principale incentivo della Commissione nel governare la politica di coesione di assorbimento finanziario da parte dei Paesi è evitare la perdita di risorse. E in seconda battuta riguarda la riduzione delle irregolarità nell'uso dei fondi. Il Rapporto propone un passo avanti. Attraverso la centralità, nei contratti fra Commissione e Paesi membri e Regioni, di obiettivi quantitativi verificabili e attraverso la proposta di un dibattito politico forte all'interno del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione

potrà essere chiamata a dire, non perché i Paesi non hanno speso i soldi stanziati, ma perché quei fondi sono stati erogati dalla Commissione visto che l'uso è inefficace. Al tempo stesso, occorre potenziare la Commissione come *centro di competenza*, reclutando una nuova leva di funzionari di ottima qualità nei campi dove si concentra l'azione della Commissione: i temi prioritari, la valutazione, gli indicatori, l'azione istituzionale. Il rinnovamento va realizzato sotto la guida del Segretario generale della Commissione, dice il Rapporto. Non è lavoro di una singola Direzione generale, è compito che va indirizzato dal Presidente della Commissione. È il 30% del budget.

L'orientamento al risultato è nei contratti, nell'equilibrio tra condizionalità e sussidiarietà.

Quarto: come rafforzare l'orientamento della politica al risultato? Occorre partire dalla natura dei "contratti" che la Commissione scrive con Paesi membri e Regioni. Si tratta di contratti incompleti dove le condizionalità non possono essere previste in termini di liste esaustive di "cose da fare e non fare", perché la Commissione non ha la conoscenza per prestabilire ciò in ogni luogo dove la politica agisce. Si tratta allora di trovare un equilibrio appropriato fra *condizionalità e sussidiarietà*. Lo si può fare in quattro passi. Primo, con lo *sperimentalismo*, nella definizione maturata negli Stati Uniti, dove si persegue ormai questo modello nella

produzione dei servizi collettivi: *partecipazione democratica* dei cittadini alla produzione dei propri servizi e *reciprocal monitoring*, cioè esercizio di funzioni di monitoraggio reciproco dei cittadini. Secondo, *ancorando i contratti a indicatori di risultato*: sono necessari sia “pochi indicatori *core*”, che consentano la comparazione fra Paesi diversi, sia indicatori su base locale, entrambi dovendo rispondere a criteri statistici ben noti e oggi non rispettati. Terzo, costruendo *meccanismi arbitrari di chiusura dei contratti*, come è stato sperimentato in Italia, dove l’impegno è “aperto” e si affida a un soggetto terzo il compito di stabilire *ex-post* se esso sia stato rispettato. Si veda, tra i lavori che hanno accompagnato il Rapporto, quello di Andrea Bonaccorsi che ha dimostrato come anche in un campo difficile quale l’innovazione si possono costruire meccanismi di contrattazione incompleta di questo tipo. Quarto, è fondamentale il ricorso alla “*valutazione di impatto controfattuale*”, ossia alla valutazione dell’efficacia degli interventi attraverso il confronto con i risultati di popolazioni simili a quella dei beneficiari dell’intervento: quando è condotta preventivamente, ossia disegnata contestualmente al disegno dell’intervento, questa metodologia può avere un fortissimo effetto disciplinatorio in merito alla chiarezza sia degli obiettivi, sia dei metodi di selezione dei beneficiari.

Infine, alcune osservazioni puntuali. Elena Granaglia ha giustamente osservato che una cosa è distinguere con

chiarezza gli obiettivi dell’efficienza (e crescita) e dell’inclusione sociale, una cosa diversa è distinguere gli interventi destinati all’uno e all’altro obiettivo. Granaglia condivide la prima scelta fatta dal Rapporto, ma non la seconda. Eppure esiste un grosso problema di verificabilità dei risultati: la molteplicità degli obiettivi indebolisce la possibilità di orientare la politica ai risultati e rende opaca la verifica di impatto e il dibattito pubblico che lo deve accompagnare. È rilevabile nell’ambito delle politiche urbane dove si finisce sempre per giustificare i risultati modesti su uno dei due fronti con l’esistenza dell’altro obiettivo! Col risultato di non raggiungere né l’ultimo né l’altro.

In merito a chi debba selezionare i territori su cui intervenire e i progetti, la selezione deve, in generale, essere fatta dagli Stati e dalle Regioni. Ma il Rapporto propone di affidare alla Commissione un piccolo budget, 300 milioni di euro (0,1%) del totale per azioni pilota da gestire direttamente. Sarebbe un altro strumento di promozione e sollecitazione dell’azione dei *governi nazionali e regionali*.

Quanto all’ingegneria finanziaria, il Rapporto non avanza proposte ma propone di rendere verificabile l’impegno di addizionalità. Si propone in particolare di adottare per la verifica una misura, la “*fixed capital formation*”, che è la stessa variabile utilizzata nel Patto di stabilità interno.

Sull’*allargamento*, la Polonia ha dimostrato negli ultimi anni che la politica di coesione può fare molto.

Attorno alla coesione sociale si è creato un forte gruppo dirigente innovatore. Non è un caso che la Polonia sia oggi all'avanguardia nel proporre un rinnovamento della politica di coesione.

Il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi ha concluso, sulla base della ricerca biennale del suo Servizio Studi, che la politica di coesione in Italia non ha cambiato il Mezzogiorno ma ne ha migliorato le istituzioni regionali. Questo è un tratto comune della politica di coesione.

Paola Casavola

Partecipazione e knowledge pooling

Il cd. Programma operativo (PO) oggi è un contratto tra Regione e Commissione, in cui il regolamento dice che si deve scrivere bene, esplicitare chiaramente, quello che ci si propone di fare con i soldi richiesti. Il che non avviene mai. Se si pretendesse un po' di più dallo scrivere che cosa si vuole fare e perché, la *partecipazione effettiva degli "attori rilevanti"* sarebbe necessaria. Quindi la strada dell'effettiva partecipazione degli attori territoriali passa di qui. Altrimenti, la partecipazione diventa impensabile. Perché chi può ottenere soldi e potere, flessibilità di decisione, senza dover mostrare niente nelle carte, non ha incentivi ad allargare la partecipazione al territorio. Se invece si è costretti a scrivere una cosa vera, riempiendo di contenuti univoci il contratto – indipendentemente dal fatto che poi ci sia o meno una sanzione sui risultati – non si può fare a

meno di sapere delle cose, chiedendo conoscenza ad altri attori rilevanti. Se i Programmi operativi non diventano una cosa così, anche la suggestiva *teoria di knowledge pooling* (come necessario percorso per l'azione di trasformazione) si rivela falsa, perché non avviene alcun *knowledge pooling* territoriale se non è necessario raccontare una storia completa e vera per ottenere i finanziamenti. Affinché si possa affrontare questo snodo, solo apparentemente operativo, ci vuole però molto consenso e molta partecipazione alle "ragioni" del perché si intende agire in questo modo, nel metodo e nel merito. In qualche modo, è necessario lavorare di più sulle ragioni e sulle loro implicazioni. Si tratta di un tema difficile, perché affrontarlo con un obiettivo politico, di tutela e trasformazione della politica di coesione, implica allargare molto la platea degli interlocutori. Quegli interlocutori che mostrano disponibilità a discutere solo del rinnovamento del National strategic framework (il contratto nazionale, i cui risvolti operativi non possono che essere limitati) non sono necessariamente gli interlocutori migliori, perché si tratta di attori che spesso vogliono mantenersi su temi generali per ottenere legittimazione ad un'azione meramente governativa ("il governo vuole fare questo"), piuttosto che a percorrere la faticosa strada del *knowledge pooling* e della proposta argomentata e condivisa da chi sul terreno deve effettivamente lavorare insieme a molti diversi altri.

Fabrizio Barca

La Commissione come centro di competenza

È molto giusta l'osservazione. Per scrivere cose "vere", ossia con elevato contenuto informativo sugli obiettivi e gli effetti degli interventi di policy, bisogna avere conoscenze vere. E affinché le strutture responsabili di Paesi membri e delle Regioni investano in *conoscenza* devono essere convinte che a Bruxelles operano persone di eccellenza, pronte e comprendere se ciò che si scrive è "vero". Almeno per le priorità su cui dovrebbe concentrarsi la politica (innovazione, immigrazione, etc.), devono operare a Bruxelles *squadre di esperti* in grado di porre ai responsabili dei Paesi membri e delle Regioni le domande che li mettono in difficoltà e di dare loro indirizzi e assistenza. Quando questo avviene, ci dice l'esperienza, l'Unione Europea ha un forte impatto. Ma oggi non vi è azione sistematica affinché questa sia la norma.

Con riguardo all'Italia, l'impianto di *governo multilivello* può servire al Governo italiano per trovare una via di uscita. È un modo per ridisegnare un più forte e autorevole ruolo del centro senza negare la strada del decentramento. All'interno dell'impianto del "federalismo", il riferimento robusto a "*livelli essenziali di servizio*" – un concetto e una terminologia più precisi del precedente riferimento al livello delle prestazioni, perché sottolinea l'*outcome* anziché l'*output* – ha creato lo spazio

per questo nuovo ruolo del centro, in linea col dettato Costituzionale. Sarà decisivo il modo in cui questo indirizzo sarà attuato.

Con riferimento, poi, all'intera Europa c'è la questione di quali condizioni e quali attori possano favorire una riforma radicale della politica di coesione nella direzione indicata. L'esperienza statunitense nel campo delle politiche per l'istruzione o per altri servizi sociali ci ricorda che il rinnovamento nella qualità dell'azione pubblica viene dallo "*sperimentalismo place-based*", dove si coniugano azioni autonome e verifica locale con una forte metrica dei risultati, una *mobilizzazione* degli attori e l'azione politica organizzata. È stato il movimento antisegregazionista – ci ricorda Charles Sabel – a imporre un primo cambiamento volto a garantire livelli minimi di servizio; sono stati poi gli effetti, anche non positivi, della prima generazione di interventi che hanno spinto a un nuovo cambiamento, sempre attraverso una forte partecipazione organizzata dei beneficiari. E in Europa oggi? In Europa oggi non c'è traccia di "movimenti"! C'è la rabbia della "gente" contro l'Europa per le cose che non vanno, ma non azioni politiche organizzate, non una strategia. C'è un "populismo povero" che protesta, che carica l'Unione di una forte responsabilità, ma non indica le direzioni di marcia. E allora chi può muoversi? Quali possono essere gli attori del cambiamento?

Paolo Perulli

Le istanze della coesione espresse dagli scontenti

Per favorirlo, certamente occorre lavorare sugli attori che al momento esprimono il peggio, per così dire. Perché dentro le loro rivendicazioni (penso agli interessi delle imprese locali, ad esempio) ci sono anche le istanze della coesione; quegli attori auto-interessati sono gli stessi che fanno *le reti lunghe nei mercati globali*, che chiedono servizi produttivi collettivi, che cercano soluzioni ai problemi dell'immigrazione, ad esempio, pur senza essere titolati a farlo. Già rendere chiaro questo significa non lasciare questi attori ad altri campi.

Fabrizio Barca

I due blocchi per il cambiamento

Gli enti locali sono stati molto usati nella precedente stagione per difendere la politica di coesione contro gli Stati centrali, ma questo ha finito anche per nuocere alla politica, perché in cambio dell'appoggio gli enti hanno chiesto "mani libere" nell'uso dei fondi, frenando la "svolta strategica" che alcuni a Bruxelles avevano

immaginato. I sindacati europei hanno una voce che a stento si sente. L'accademia è in generale di aiuto modesto, troppo coinvolta nei giochi politici, incapace di promuovere grandi idee. Allora il cambiamento potrebbe avvenire per l'effetto congiunto dell'azione di due blocchi, che assieme potrebbero dare l'esito sperato. Da una parte, ci sono i *Paesi contributori netti*, a cominciare dalla Gran Bretagna, irritati perché mettono le risorse finanziarie, spinti dai propri cittadini a chiedere "*value for money*", e interessati a una svolta del bilancio europeo che assicuri un forte orientamento al risultato. Dall'altra parte, c'è una *Commissione europea*, con il suo Presidente, sollecitati dalla situazione a promettere un'Europa più vicina alla propria gente, diritti europei, una forte agenda sociale, ma non sanno bene come mettere in pratica queste promesse, e potrebbero vedere in una politica di coesione riformata la risposta. Se le due cose si incontreranno, potremo avere una politica di coesione seriamente riformata. Si vedrà nei prossimi mesi se queste condizioni si realizzeranno.

¹ Sull'importanza di questo spazio, cfr. BOJER H., 2006, *Resourceism as an alternative to capabilities: a critical discussion*, University of Oslo, accessibile a <http://mora.rente.nhh>, e ROTHSTEIN B. *et al.*, 1998, *Just Institutions Matter*, Cambridge, Cambridge University Press.

² Cfr. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, accessibile a <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en>

³ WALZER M., 1996, *What it means to be an American*, New York, Barnes and Noble.

⁴ Cfr. EC, 2004, *Joint Report on Social Protection*, Bruxelles.

⁵ Per una ricostruzione dei diversi usi del termine "esclusione" in ambito europeo, cfr. Negri, 2007, comunicazione orale.

⁶ Sul rapporto fra uguaglianza di reddito e uguaglianza negli esiti, cfr. WILKINSON R., PICKETT K., 2009, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London, Allen Lane.

⁷ Iniquità si verificherebbero anche in contesti, quale quello italiano, in cui alcune Regioni e alcuni Enti locali

hanno dato vita a schemi di reddito minimo. Un eventuale trasferimento monetario addizionale realizzato dalle politiche di coesione, limitandosi, inevitabilmente, ad alcuni territori non farebbe altro che aggiungere arbitrarietà.

⁸ SPC, 2009, *Growth, Jobs and Social Progress in the EU - A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Brussels.

⁹ Fra gli innumerevoli lavori sul tema, cfr. ATKINSON A., 1999, *The economic consequences of rolling back the welfare state*, MIT Press, Cambridge, Mass; Costabile L. (ed.), 2008, *Institutions for Social Well-Being*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.; LINDERT P., 2004, *Growing Public, Volume 1*, Cambridge University Press, Cambridge. Per una rassegna della letteratura in materia: GRANAGLIA E., RAITANO M., SUPINO S., 2006, "Politiche sociali e crescita economica: i rischi delle risposte semplici", in R. PIZZUTI (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale 2006*, UTET, Roma.

¹⁰ EASTERLY W. 2002, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge.