

Dott. Fabrizio BARCA *

Dirò prima di tutto cosa non farò oggi. Da quando ho lasciato l'incarico di Ministro della Repubblica non ho mai aperto bocca sul tema dell'intervento pubblico nel Sud e non lo farò neanche oggi. Ma vi ho ascoltato con molto interesse. E apprezzo i materiali che siete riusciti a raccogliere attorno al tavolo. Voi SVIMEZ avete le vostre tesi che, come sapete, io in parte non condivido. Ma avete tesi e ne parlate. Così ahimè non fanno altri e nel paese non c'è discussione, confronto. E senza di questo le politiche non sono monitorate e spesso non possono neppure funzionare.

Farò riferimento a quanto ho ascoltato, ma attenendomi strettamente al titolo dell'incontro: "La politica di coesione in Europa". Lo farò dal punto di vista del futuro, cioè chiedendomi se la politica di coesione europea proseguirà. Perché non erano elevate le possibilità che proseguisse quando mi trovai a lavorare a Bruxelles per ridarle slancio e poi, ancora, a negoziarla da Ministro della Repubblica. Ma quelle possibilità sono di nuovo scarse oggi, ancor più scarse.

Questo è bene saperlo e dircelo. Non è probabile che la politica di coesione in Europa vada avanti. L'intero progetto europeo è in crisi. La finalità originaria della politica di coesione così come definita prima di nascere, molto prima di Jacques Delors, dal nostro Antonio Giolitti, da George Thompson, cioè dai fondatori dell'Europa, era lo strumento perché ogni cittadino europeo non avesse dubbio, o come diceva Thompson, non avesse motivo di dubitare, che l'Europa fosse anche nei propri interessi. Vi sembra viceversa che oggi i cittadini europei non abbiano "motivo di dubitare" che l'Europa sia nei loro interessi? Non direi proprio.

Siamo in un momento drammatico della storia europea, drammatico per quello che era l'obiettivo vero della coesione: non la "convergenza" dei redditi pro capite, ma piuttosto convincere i cittadini europei che il progetto europeo avrebbe migliorato le loro qualità di vita indipendentemente dal luogo in cui essi vivevano. E poiché i fondatori dell'Europa erano consapevoli che un processo di integrazione che nasce commerciale (e che sarebbe rimasto per lungo tratto solo economico) determina un vantaggio differenziale per i territori che sono già ricchi o per i territori che non sono messi in crisi dalle novità, immaginarono una politica che accompagnasse la liberalizzazione dei mercati.

Eppure penso che possiamo farcela. Possiamo farcela a raddrizzare l'Europa, se un sottogruppo di paesi di buona volontà darà urgentemente vita a un bilancio vero (alimentato da imposte), due obiettivi secchi (un Fondo di disoccupazione e una task-force per prevenire la tratta dei migranti e curarsi di loro), un Ministro del Tesoro comune che decida, un Parlamento europeo (estratto da quello esistente) che controlli e legiferi. E possiamo farcela anche a salvare la politica di coesione. Ma ad una condizione, che enuncerò con franchezza: mantenere invariate le regole di utilizzo dei fondi europei dopo il 2020. Sarebbe la prima volta che si interrompe il rituale di cambiare le regole ogni sette anni. Lo propongo perché credo che, pure con limiti, la riforma del 2014-2020, se attuata con convinzione politica e valutata lungo la strada, sia la scelta giusta e ancora più valida di ieri. E vada dunque confermata.

Quel disegno di riforma è stato condiviso da 27 Paesi attraverso un lavoro che è durato due anni e mezzo. Lavoro profondo che ha riguardato a un tempo le amministrazioni e la cultura, e che ha avuto momenti di scontro durissimo con tesi alternative che volevano la chiusura della politica di coesione; quelle tesi che immaginano un mondo dove le politiche non devono essere adattate, "curvate" sui territori.

*In corso di pubblicazione sul "Quaderno SVIMEZ" – numero speciale (47), Roma, ottobre 2016, dal titolo "*Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*", a cura di Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari.

La tesi dominante, infatti, quando iniziò la partita 2008 era quella della Banca Mondiale: le politiche devono essere *blind*, cioè cieche ai territori, si argomentava. Secondo questa tesi, è sbagliato realizzare una politica rivolta ai luoghi perché è una politica destinata essere catturata da micro-interessi; le politiche devono essere uguali per tutti i luoghi, devono dare vita a istituzioni uguali per tutti, conformi a “best practices”. Questa è la tesi tuttora dominante. Eppure siamo riusciti a batterla nel 2008 attraverso un dibattito culturale che l’Italia ignorò ma che toccò la Francia, la Gran Bretagna, e la Polonia ed ebbe l’appoggio di piccoli Paesi che praticano politiche territoriali, come l’Austria. A batterla fu l’approccio proposto nel Documento “*An Agenda for a Reform of Cohesion Policy*”, dove avanzammo il metodo che, prendendo il termine dal dibattito inglese, chiamai *place based* e che sostiene, tutto al contrario, che l’uscita dalle trappole del sottosviluppo richiede politiche che tengono conto dei luoghi.

Ho descritto quell’approccio in un articolo asciutto e duro (*Alternative Approaches to Development Policy, OECD Regional Outlook 2011*), e l’ho fatto in termini più accademici con Philip McCann e Andres Rodriguez Pose (*The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, 2012, 52, 1). In sostanza, penso e pensiamo che larga parte della conoscenza necessaria affinché un luogo innovi e esca da una trappola di sottosviluppo sia nel luogo stesso, ma che al tempo stesso buona parte della ragione per cui questa conoscenza non viene utilizzata sta nella scelta – si noti, non necessariamente nell’incapacità – delle classi dirigenti (pubbliche e private) di quel luogo di non farlo, per non mettere a repentaglio le proprie posizioni di rendita. Nasce qui il disegno di un ruolo nuovo del “centro”: non scrivere regole e istituzioni uguali per tutti, ma destabilizzare, luogo per luogo, l’equilibrio dei *rentier* che bloccano lo sviluppo, aprire spazi di confronto agli innovatori, rimuovere gli ostacoli che ne bloccano l’azione.

Bene, questo approccio ha influenzato la riforma della coesione per il periodo 2014-2020; in modo parziale ma significativo, come illustrerò oltre; abbastanza da dire oggi: non cambiamo di nuovo le regole, attuiamole! Attuiamo bene e con convinzione ciò che si è deciso e che richiede tempo apprendere e sperimentare; valutiamone l’impatto; aggiustiamo; ma non ricominciamo ancora una volta da capo!

Ma perché quell’approccio e dunque le nuove regole comunitarie sono così importanti per l’Italia?

Per rispondere a questa domanda, non parlerò – come ho detto - né di politica di coesione in Italia, né di Mezzogiorno, né delle Regioni, né di cosa ne è stato del salvataggio del “disastro nazionale” della politica di coesione 2007/2013, per cui da metà classifica in Europa (almeno come capacità di spesa) sprofondammo nel 2011 a fine classifica. E non parlerò di come nel sollevarsi da questo precipizio, nel 2012-2013, trovammo il modo di anticipare alcuni elementi dell’approccio *place-based* che si sapeva stavano per finire nei Regolamenti. E non parlerò neppure dell’“assenza della politica” richiamata da Soriero e Marra. Dove politica non vuol dire politiche, ma proprio “politica”: una politica che incalzi, che susciti specie sul Sud un dibattito culturale e politico su cosa sta avvenendo. Né parlerò, infine, di quanto questo approccio serva anche alle Regioni del Centro-Nord, che hanno perso posizioni anno dopo anno nel confronto europeo e che in alcuni casi, penso alla Liguria, sono in condizioni gravi assai.

Infatti, le ragioni per cui in Italia l’approccio *place-based* è particolarmente necessario prescindono da vicende contingenti e riguardano quattro dati strutturali, che riassumo.

Primo, nel nostro paese la “diversità” fra aree (anche a poca distanza) è particolarmente elevata. Diversità naturale, climatica, biologica, culturale, musicale, antropologica, che rende particolarmente importanti, ancora più importanti, le conoscenze locali in ogni processo di sviluppo.

Secondo. Forti, particolarmente forti, sono al tempo stesso nei nostri territori le posizioni di rendita locale, l’impegno e la propensione a mantenerle, a perpetuarle: E parlo delle classi dirigenti locali di tutto il paese, non solo della Calabria o del Lazio, ma anche dell’Emilia Romagna e della Lombardia. La deriva opportunistica delle classi dirigenti locali in questo nostro Paese è

particolarmente forte, e, come ci spiegano oggi Acemoglu e ieri Marx, questo atteggiamento costituisce un fortissima barriera all'innovazione. Un fattore a cui ai tempi del tentativo Ciampi nel 1998 non ponemmo sufficiente attenzione.

Terzo. A rendere quell'approccio ancor più necessario in Italia è lo stato drammatico della pubblica amministrazione. Conosciamo la storia: mancato rinnovamento della pubblica amministrazione nei venti meravigliosi anni del dopoguerra, ruolo sostitutivo svolto dai grandi enti pubblici a cominciare dalla Cassa e poi Agenzia e dalle Partecipazioni; loro degenerazione. Certo, ci sono stati tentativi di rinnovamento. Ma ristretti ad alcuni Ministeri e caduchi. Non c'è rinnovamento dei funzionari, la cui formazione, almeno sino al tentativo oggi in atto, non è mai stata curata. Non ci sono prospettive chiare di carriera. Non è premiata l'innovazione. La dirigenza non ha autonomia finanziaria nell'organizzazione. E tutto ciò rende il centro debole: ecco perché l'approccio *place-based* darebbe al centro una strada, quel ruolo di indirizzo, quell'attenzione ai luoghi, che oggi manca.

Quarto. La politica nazionale è andata via via rinunciando a un ruolo egemone nei confronti della politica locale; si è ridotta a realizzare con potentati locali, al Sud come al Nord, accordi di reciproca sopravvivenza, secondo uno schema neo-feudale. Beh, l'approccio *place-based* darebbe al centro politico nazionale un metodo per svolgere una funzione prima destabilizzante e poi riaggregante, di cui il paese ha bisogno.

E dunque proviamo a vedere quali sarebbero, proprio in Italia, i caposaldi di un approccio rivolto ai luoghi. Anche qui procedo per punti. Cinque

Consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie. Per sbloccare innovazione e sviluppo non si può assegnare la missione territoriale a una politica dedicata, quella di coesione, appunto: non basterà, se la grande massa della politica ordinaria resta "cieca" ai luoghi – come scrisse acutamente Mario Draghi nel cercare di capire perché la "nuova programmazione", la politica tentata con Ciampi nel 1998, non avesse raggiunto i propri obiettivi – o addirittura peggiorerà le cose se la "politica dedicata ai luoghi" verrà usata col fine di compensare tutte le altre – come è stato nella seconda stagione della Cassa per il Mezzogiorno o, per dirne una, nella politica tradizionale per la "montagna". Occorre viceversa che tutte le politiche ordinarie, per la mobilità, la cultura, l'agricoltura, la scuola, la salute, il sociale, etc, siano consapevoli dei luoghi, siano "curvate" sulle specifiche caratteristiche dei territori e non disegnate avendo in testa la "città tipo", come spesso avviene.

Combinazione fra *leadership* locale e attivismo centrale. Certo che le classi dirigenti locali devono avere la leadership: in Italia fu l'intuizione dei "patti territoriali", ed è stata anche la pratica di successo in molte strategie urbane, come nella ricostruzione dopo molti terremoti. Ma al tempo stesso il centro deve svolgere un ruolo attivo, senza timori di "paternalismo". Deve sapere di non avere gran parte delle conoscenze necessarie. Ma al tempo stesso deve mettere in partita conoscenze generali (sulla componente ingegneristica e progettuale di molti processi, sul fronte degli standard internazionali, sul piano geo-politico) e di metodo e di dovere svolgere quel ruolo di destabilizzazione delle posizioni di rendita locale di cui ho detto. Nel caso dei patti territoriali, ad esempio, il centro si sottrasse a questa funzione, con il rischio, in molti (non tutti) i casi di legittimare nuove filiere di rendita locale, che definii al tempo "neo-feudali".

Un confronto acceso, aperto, informato e ragionevole. E' questa la condizione, utilizzando i criteri propugnati da Amartya Sen, affinché davvero a livello locale emergano le conoscenze migliori e si produca innovazione. Il confronto deve essere: acceso, nel senso che devono prendervi parte figure di ogni parte, anche gli "antagonisti", che magari criticano il processo stesso; aperto, nel senso che non deve chiudersi in modo autoreferenziale nei confini locali, ma deve piuttosto accettare il confronto con culture e imprenditorie che vengono da fuori; informato, nel senso che "parla più di una volta" – come diciamo noi nel nostro lavoro di campo – solo chi argomenta usando dati o comunque informazioni verificabili; ragionevole, nel senso di prendere sempre in considerazione e di misurarsi gli uni con le tesi e i sentimenti degli altri, non di limitarsi a una

razionalità auto-referenziale, dove entriamo e usciamo dal confronto ascoltando solo noi stessi. Proprio Sen, nella sua “Idea di Giustizia” ci mostra che se queste condizioni sono soddisfatte crescono le possibilità di raggiungere un “accordo”, vuoi perché alcuni cambiano opinione, vuoi perché opinioni diverse trovano un terreno parziale comune (o almeno escludono opzioni), vuoi perché dal confronto si producono nuove soluzioni (cfr <http://www.eticaeconomia.it/lidea-di-giustizia-di-amartya-sen-sintesi-e-osservazioni-per-luso-quotidiano/>). Questo, ci mostra anche con sapienza Gilberto Seravalli nei suoi lavori, è innovazione e sviluppo.

Condividere risultati attesi misurabili e verificabili. Quando si è raggiunto un accordo bisogna tradurlo nell’identificazione di quali aspetti della vita dei cittadini del territorio interessato si vuole migliorare, e nella quantificazione di tale miglioramento. Non descrivendo cosa si intenda “realizzare” – ore di formazione, un ponte, un progetto di ricerca – ma quale impatto positivo quella realizzazione dovrebbe avere per i cittadini – minore attesa nel cercare lavoro, tempi ridotti per l’emergenza sanitaria o per il turismo, maggiore produttività. E’ un passo fondamentale perché è a questi esiti che i cittadini sono interessati. E sul cui conseguimento è ragionevole fondare il giudizio sui propri amministratori.

Sperimentalismo democratico. È il connotato che riassume e racchiude e sorregge tutti gli altri. È un modo diverso dell’amministrazione pubblica di lavorare con i cittadini e di attuare le politiche. Un’amministrazione che riconosce i limiti del proprio sapere, ogni volta che “lancia” una nuova politica (o una vecchia politica in un nuovo luogo), e li affronta non chiudendo all’inizio l’intervento entro griglie e regole rigide, ma valutando in itinere l’attuazione, aggiustando il tiro, o addirittura, come scrive Chuck Sabel che di questo metodo è sostenitore, introducendo nel processo fattori di instabilità per testarlo.

Se questo è ciò che ci vorrebbe, mi domando: che ne è in concreto di questi cinque principi nell’ambito della politica di coesione? Per rispondere in modo adeguato a questa domanda dovrei separatamente guardare a cosa dell’approccio *place-based* è davvero transitato nei Regolamenti comunitari 2014-2020, e poi a come concretamente i paesi stanno attuando i Regolamenti nelle parti innovative e infine anche al grado di consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie. Poiché non ho le informazioni per procedere in modo sistematico su questi tre distinti piani, li mescolerò, utilizzando, per ognuno dei cinque principi esposti, sia quanto ascoltato oggi, sia mie riflessioni, con particolare riferimento alla Strategia italiana per le aree interne di cui mi sono occupato negli ultimi tre anni.

Per quanto riguarda la consapevolezza territoriale delle politiche ordinarie, ci sono elementi di novità. Sappiamo che nei Regolamenti sono stati introdotti nella politica di coesione europea alcuni strumenti di attenzione al territorio, strumenti di integrazione territoriale maggiori, come il *community led local development*. E da documenti dello European Policies Research Centre di Strathclyde sappiamo che in alcuni Paesi questa spinta sta producendo effetti. Abbiamo poi ascoltato da Rainoldi

che all’interno della logica della *smart specialisation strategy* c’è un’attenzione territoriale, che va oltre la politica di coesione e tocca, o dovrebbe toccare, le politiche ordinarie. E’ ovvio che sia così perché la *smart specialisation* nasce dall’idea che non tutte le regioni sono sulla frontiera tecnologica ma che tutte le regioni possono adattare le innovazioni delle frontiera secondo la propria vocazione e quindi c’è una declinazione territoriale in quell’impostazione. Non so invece, e non ne avete parlato oggi, se la “bandiera” che i Regolamenti mettono sul tema “città” stia producendo risultati veri, e soprattutto se essi tocchino le politiche ordinarie. Non vedo invece segni positivi, a Bruxelles, nella capacità e volontà di cooperazione e integrazione fra le Direzioni generali responsabili dei diversi fondi: con un’influenza negativa sui paesi.

Ma il tema più caldo, oggi non ne avete parlato, è quello del collegamento fra politica di coesione e politiche nazionali generali. E’ bene ricordare che tutto l’impianto della politica di coesione si era data carico di un suo maggiore collegamento con la politica Europa 2020 e con i

piani nazionali di riforma (PNR). Che ne è di questo collegamento? Con la crisi del disegno 2020, di fatto travolto dalla crisi economica, si è perso il collegamento? Non so rispondere per l'Europa. Anche se i dati che ci ha fornito Prota preoccupano, quando indicano non solo, in molti paesi tagli forti alle spese per investimenti e istruzione, ma un cosiddetto "passaggio della responsabilità" ai livelli locali di governo, che non aumenta ma riduce i loro margini di manovra e quindi a parità di tutto il resto rappresenta una de-territorializzazione.

Posso invece rispondere per un profilo specifico della strategia italiana di sviluppo, del cui avvio sono stato responsabile come Ministro, e di cui ho poi seguito per un triennio l'attuazione: la Strategia per le aree interne (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>). In questo caso nel PNR dell'Italia esiste una politica nazionale che usa risorse nazionali della legge di stabilità (al momento 190 milioni di euro) che sono piegate a una vocazione territoriale e trascinano risorse comunitarie (per un importo tendenzialmente triplo): è appunto la strategia nazionale delle aree interne, definite come aree lontane dai servizi essenziali. Si tratta proprio di un esempio di una delle politiche ordinarie della scuola, della salute e, nelle ambizioni, anche della mobilità alle caratteristiche ed esigenze di specifici territori. Vuol dire che all'interno dei Ministeri responsabili per quelle politiche ordinarie (e dei corrispondenti Assessorati settoriali regionali) ci sono gruppi di funzionari che hanno la missione di declinare obiettivi generali in singoli territori – oltre 65 aree di 30mila abitanti circa ciascuna, selezionate attraverso due anni di lavoro sul campo con Comuni e Regioni – per salute, cultura, mobilità, etc. Non hai una politica territoriale che è la somma di cento piccoli indipendenti interventi; no, è un disegno nazionale dove è fortissima l'autonomia di prendere le decisioni dei livelli locali ma secondo un indirizzo nazionale continuamente rinnovato e adattato.

E veniamo al secondo tratto dell'approccio *place based*: la difficile combinazione fra leadership locale e attivismo centrale. Che ne è in concreto? Sul fronte della *leadership* locale, dell'impegno a farla emergere, a Bruxelles c'è profonda disattenzione. A livello nazionale c'è, in diversi paesi – specie in Francia e in Italia –, sul piano politico e amministrativo, una spinta verso l'associazionismo dei comuni, in forma di fusioni, unioni, concentrazione di alcune funzioni, e questo processo, per funzionare, dovrebbe sposarsi con l'innovazione delle tecniche di amministrazione e con la concentrazione dei poteri, e quindi con il riconoscimento di leadership. Ma non mi risulta che questo processo sia stato visto e dunque promosso dai centri nazionale ed europeo come il pezzo di un disegno di sviluppo. Certamente in Italia, nel favorire, talora in modo meccanico e con incentivi meramente finanziari e temporanei, il processo associativo, non c'è stata alcuna funzione di accompagnamento e assistenza tecnica da parte del centro. Una funzione di accompagnamento che viceversa è stata messa in campo dalla Strategia nazionale delle aree interne, quando ha chiesto ai Comuni che si alleavano nelle aree-progetto (circa 15 Comuni per area) di associare i servizi che erano legati agli obiettivi strategici.

Quanto all'attivismo centrale, di nuovo Bruxelles non ha in generale saputo innovare e innalzare il ruolo dei propri uffici responsabili per la coesione. E' rimasta intatta la prevalenza di attenzione per le funzioni di controllo contabile, mentre non si è avuta la capacità di investire massicciamente in una nuova stagione di reclutamento di esperti e tecnici di qualità competenti nelle politiche territoriali, che pure le Università d'Europa avrebbero potuto fornire. Si è persa l'occasione di tornare a vivere una stagione di rinnovamento culturale e metodologico come quella che Delors seppe realizzare. E dunque, con la parziale eccezione dell'area di valutazione – dove c'è stato un pur limitato reclutamento – il centro europeo non ha saputo corrispondere alle necessità di rafforzamento che pure venivano dall'attuazione di un approccio *place based*. E i singoli paesi? Non so rispondere. So però per certo che ogni volta che leggo o sento descrivere un progetto di sviluppo territoriale di successo, in Polonia come in Olanda, scopro che dietro c'è la presenza di un robusto centro di competenza nazionale, che ha di fatto svolto la funzione di sprone, destabilizzazione e indirizzo culturale e tecnico che il modello *place based* auspica. In Italia, di nuovo, l'esperienza della strategia aree interne mostra quanta strada si può fare se si costruisce un "centro di coordinamento nazionale", costituito a un tempo da funzionari e dirigenti di singoli

Ministeri settoriali e da progettisti esterni all'amministrazione, e se questo centro si propone di fare emergere, luogo per luogo, istituzioni di alta competenza settoriale che già esistono (Osservatori astronomici, Istituto zooprofilattici, Dipartimenti di Università, Laboratori di ricerca di grandi aziende private, ecc) che possono portare nel territorio una conoscenza globale.

E veniamo al confronto acceso, aperto, informato e ragionevole. L'Unione Europea non ha fatto moltissimo, eppure ha "piantato un chiodo". Grazie soprattutto alla sollecitazione dell'Italia, è stato approvato un "Codice di condotta del partenariato" che introduce un concetto nuovo: referenti del confronto partenariale non devono essere solo i soggetti "rappresentativi" ma anche i soggetti "rilevanti", ossia i soggetti che sono toccati dalle politiche in oggetto. Questa enfasi mette al centro i cittadini, spinge le stesse organizzazioni di rappresentanza a rappresentare meglio, apre alle molteplici e nuove forme di "cittadinanza attiva" che possono dare un contributo cognitivo e critico decisivo al "confronto". Non si tratta di una previsione che di per sé cambia il mondo, ma consente a chi voglia rivendicare o attuare questo principio di avere "un chiodo" a cui appendere la propria azione. Di nuovo nel caso della Strategia aree interne questo chiodo lo abbiamo usato, pretendendo che nei *focus group* e nelle altre forme di confronto organizzate nel territorio fossero presenti, accanto alle organizzazioni di rappresentanza, medici, insegnanti, imprenditori, alunni, agricoltori, etc., sottraendosi così' alla morsa degli interessi conservatori costituiti che, spesso assai, nel livello locale, penetrano e paralizzano le organizzazioni tradizionali di rappresentanza.

Prima ancora di questa esperienza, nell'azione di sblocco dei fondi comunitari realizzata durante il governo Monti, avevamo anche sperimentato forme nuove di confronto informato, aperto, acceso e ragionevole nella preparazione di bandi di gara. I bandi, infatti, risentono spesso di quella conoscenza limitata da parte di noi amministratori pubblici di cui ho prima parlato: nel senso che spesso, senza volerlo – accantonano i casi, pure esistenti, di patologia – introduciamo nei bandi, per supponenza cognitiva, regole, restrizioni, criteri che minano gli stessi obiettivi che perseguiamo o che comunque introducono distorsioni (ad esempio, escludendo categorie di soggetti significativi, o favorendone altre). Per ridurre questo rischio c'è una strada: prima di emettere il bando sottoporre in modo pubblico i punti controversi, i criteri, la logica alla trasparente valutazione dei "soggetti rilevanti" e poi decidere, in assoluta autonomia, ma avendo accresciuto il bagaglio cognitivo. E' quanto abbiamo fatto nel 2012, ad esempio per un importante bando per la cura e valorizzazione del patrimonio culturale e per servizi sociali da parte del terzo settore. Non so se questa pratica moderna sia stata proseguita.

E siamo all'obiettivo di condividere risultati attesi misurabili e verificabili. Si tratta del fronte sul quale abbiamo ottenuto in Europa i risultati migliori. Sulla base di un lavoro condotto insieme a Philip McCann e a un folto gruppo di metodologi (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf), i Regolamenti della coesione 2014-20 hanno scelto, dopo duro e informato confronto (!), di dare vita a un cambio di rotta. Hanno finalmente distinto in modo chiaro i "risultati" (*outcome*) dalle "realizzazioni" (*output*), mettendo enfasi sui primi e chiedendo che tutti i documenti di programmazione e poi di attuazione indichino con chiarezza quali effetti essi si prefiggano di produrre sulla qualità di vita dei soggetti rilevanti, quantificando con indicatori tali risultati, misurando punto di partenza e target, e poi monitorandoli. Sono proprio questi gli indicatori che andranno discussi nei luoghi di partenariato e che andranno illustrati nei Rapporti di descrizione del lavoro svolto. E ancora, saranno questi indicatori alla base della valutazione che ove possibile dovrà essere condotta per investigare se, in quale misura e secondo quali relazioni, siano stati proprio gli interventi realizzati a produrre gli effetti conclamati.

Permettetemi di citare alcuni brani dei Regolamenti, fra i moltissimi dedicati a questo profilo: "sono necessari obiettivi chiari e misurabili e indicatori di *outcome*, cioè di risultato"; "... gli indicatori di risultato devono essere chiaramente interpretabili, statisticamente validi - *ci mancherebbe!* - effettivamente rispondenti e legati agli interventi della politica - *poi vengo a questo*

punto delicato - e raccolti subito e pubblicizzati”. E potrei andare avanti. Se queste disposizioni fossero attuate, potremmo “restituire le politiche di coesione ai cittadini”. Infatti, nel descriverle, nel parlarne, sui giornali e ovunque, non useremmo più il linguaggio dei soldi spesi – ma per fare cosa? – né quello delle opere realizzate – ma a quale fine? – ma il linguaggio della qualità di vita, che interessa ai cittadini. Di cosa si parla oggi quando si discute della capacità di investire fondi comunitari nella formazione, si tratti di Lombardia o di Sicilia? Si parla di fondi spesi o di numero di ore di formazione o di numero di formatori o di formati. Domani si potrà parlare – era ora! – di quanto quell’intervento formativo ha “presumibilmente” contribuito – o almeno si è accompagnato – a un aumento di competenze o a una riduzione dei tempi di attesa nella ricerca del lavoro, o a un aumento del livello retributivo.

La Commissione Europea ha messo testa su questo aspetto. E, me lo hanno detto e ridetto viaggiando di regione in Regione, nella negoziazione per l’approvazione dei Programmi operativi regionali 2014-2020 ha preteso che le cose venissero fatte davvero. Il Dipartimento nazionale per la coesione della Presidenza, attraverso la sua struttura di valutazione, ha costruito un metodo, griglie, procedure affinché questa svolta possa essere attuata. Si tratta di informazioni che potranno alimentare il sito Open Coesione: questo “pezzo di modernità in un’amministrazione ottocentesca” che consente all’Italia – unico paese in Europa – di monitorare circa 100 miliardi di progetti, uno per uno, in base agli stati di avanzamento. Ora, per ogni progetto, potrà essere riportata il risultato atteso, al miglioramento di “cosa” quei soldi sono stati indirizzati e misurato da quali indicatori. Un passo decisivo in avanti per dare base informativa solida al pubblico dibattito.

Eppure, caro Manin, questa svolta, la sua attuazione, la stessa esistenza e impegnativa manutenzione di Open Coesione non sono all’attenzione primaria della politica. Ricordo il Presidente del consiglio Matteo Renzi durante la sua campagna per le primarie, sul palco e dietro di lui la gigantografia di Open Coesione, indicata come il simbolo di un nuovo modo di amministrare, trasparente, che dà la palla ai cittadini. E invece quel data base non l’ho visto utilizzare una volta al giorno per illustrare ai cittadini cosa va e cosa non va, gli stati di avanzamento, le anomalie e i successi. Ricordo, prima di Open Coesione, i giornalisti chiedere un’informazione più chiara, meticolosa, aggiornata, geo-referenziata. E invece non li ho visti, davvero con poche (anche se rilevanti) eccezioni, utilizzare ogni giorno quei dati, per capire se fanno meglio le giunte di centro-destra o di centro-sinistra, o se le cose marciano e in che direzione in quello o quell’altro comune, in quella o in quell’altra regione. Questi problemi nell’impiego effettivo dei dati di Open Coesione ci ricordano quanto faticoso sia il processo di cambiamento del paese. E di quale parte abbiano in esso la classe dirigente politica e il quarto e quinto potere.

Il cambiamento avviene con più rapidità, anche su questo fronte, quanto più amministrazione e cittadini lavorano a stretto contatto. È di nuovo la lezione della Strategia aree interne dove, ovviamente, la logica dei risultati attesi è stata sposata con forza. La stessa identificazione delle aree è avvenuta sulla base di indicatori di “tempi di accesso alle aree” e demografici che colgono aspetti importanti dei “risultati” e sono facilmente leggibili dai cittadini. Ma soprattutto la strategia ha costruito una batteria di 150 indicatori (in gran parte di risultato), relativi fra l’altro anche alla qualità dei servizi di salute, istruzione e mobilità. Questi indicatori sono stati impiegati nella logica del metodo *place-based*: non per dire ai territori cosa dovevano fare, né per fissare targets da Roma, ma per spronare – diciamola tutta “costringere” – i soggetti pubblici e privati dei territori a fare i conti con i “numeri”, a uscire dal vago, magari anche per contestare quei dati o proporre l’attenzione su altri indicatori. Ma sempre per portare il confronto su un terreno misurabile, verificabile. Attenzione, questo non vuole dire rinunciare a informazioni qualitative, ma solo trovare metodi per misurare anche esse: si pensi al caso della Marmilla in Sardegna dove, in presenza di una gravissima dispersione scolastica, il territorio si è orientato sull’obiettivo di accrescere il “desiderio dei ragazzi di andare a scuola”.

In questo modo di lavorare, la valutazione, sia essa la “valutazione di impatto controfattuale”, sia essa la valutazione “theory based” volta a indagare le catene causali prodotte (o non prodotte) da un intervento, interessa nell’approccio *place based* più per il solo fatto di essere esercitata, che per il

suo “responso” (spesso contestabile). Avere dei valutatori accanto, vuole dire per chi programma e progetta avere sin dall’inizio lo sprone di chi tiene i fari sui beneficiari e sui risultati attesi. Ed è in sé un gran risultato. Poi, quando la valutazione è terminata vuole dire, ancora, discutere di cosa abbia davvero prodotto il cambiamento. È un passo in avanti importante che il nuovo approccio comunitario facilita per il nostro paese, che è indietro assai.

E siamo al principio che racchiude tutti gli altri: lo sperimentalismo democratico. Tutte ciò che ho descritto, i tentativi di nuova politica di sviluppo in atto in Italia e in altri paesi, raccontano di processi di intervento che non sono meccanici, che richiedono apprendimento in corso d’opera, flessibilità, discrezionalità e aggiustamenti. Si tratta di uscire dalla logica proceduralista che ha dominato buona parte della politica di coesione – “rispettare procedure scandite rigidamente prima di iniziare” – nell’assunzione che chi scrive le regole abbia una conoscenza e un’informazione complete, e aderire a un modo di lavoro sperimentale, dove gli indirizzi generali sono ben chiari ma il processo è costruito con l’obiettivo di produrre informazione e di tradurre un concreto quegli indirizzi. Gli strumenti che ho descritto ai punti precedenti sono i pezzi di questo metodo.

In questa partita, di meta-metodo, sono ovviamente meglio posizionati quei paesi dove l’amministrazione è più moderna, abituata anche a una logica di analisi quantitativa e comportamentale, costantemente rinnovata. Mentre, di nuovo, a Bruxelles pesa il mancato rinnovamento. Per l’amministrazione pubblica italiana, arcaica e arroccata in procedure barocche, iper-regolate, come oggi riconosce anche Sabino Cassese, si tratta di una sfida ancor più difficile, ma decisiva. E si tratta di una sfida forte per la cultura generale di un paese dove si pensa che la soluzione dei problemi possa sempre essere trovata in nuove norme - ogni singolo articolo delle norme sul mercato del lavoro (è la stima di un *paper* della Banca d’Italia) è stato modificato nei successivi due anni una volta e mezzo – anziché costruendo processi di attuazione sperimentali e capaci di produrre apprendimento negli amministratori.

Ancora una volta, la Strategia aree interne costituisce un laboratorio di costruzione di questa nuova, indispensabile cultura amministrativa di natura sperimentale. L’abbiamo chiamato il “team dell’autobus” quel gruppo di funzionari dello Stato e di progettisti che per tre anni ha girato per l’Italia, da area-progetto a area-progetto, percorrendo in autobus o ferrovia più di 40mila chilometri, armato di dati e mappe, per confrontarli con i protagonisti dei territori, verificare le proprie impostazioni, costruire il percorso. Certo, avevamo all’inizio uno schema di marcia, ma abbiamo lasciato molte caselle vuote, ammettendo che solo lungo quelle tortuose strade delle nostre aree le avremmo potute riempire. E, credetemi, sulla via del ritorno da ogni incontro sono nate le idee e i testi che hanno poi riempito gli austeri libri dell’ “Accordo di partenariato”. Sempre regalandoci lo spazio di discrezionalità per aggiustare ancora. Con rigore. E in modo controllato. È un segno che “se si vuole si può fare” che mi incoraggia in un quadro altrimenti appassito. È tutto.