

IL DISASTRO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI

Roberto Perotti e Filippo Teoldi



Luglio 2014 | Lavoce.info

Roberto Perotti

Laureato all'Università Bocconi, ha conseguito il PhD in Economics al MIT di Cambridge, Massachusetts nel 1991. Dopo 10 anni di insegnamento alla Columbia University di New York (dove ha conseguito la cattedra a vita) e due anni all'European University Institute di Firenze, nel 2005 diventa professore ordinario all'Università Bocconi, dove è anche membro del centro di ricerche IGER, di cui è stato direttore dal 2006 al 2008. I suoi interessi scientifici sono prevalentemente in macroeconomia, e in particolare nello studio degli effetti delle politiche di bilancio. È Research Fellow presso il Center for Economic Policy Research (CEPR) di Londra e Research Associate presso il National Bureau of Economic Research (NBER), Usa. È stato consulente del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale, della Inter-American Development Bank, della Banca Centrale Europea, e della Banca d'Italia, e Academic Consultant del Federal Reserve Board di Washington. È stato co-direttore del Journal of the European Economic Association. È editorialista del Sole 24 Ore. Ha pubblicato "Meno Pensioni, Più Welfare" (Il Mulino, 2002, con Tito Boeri) e "L'Università Truccata" (Feltrinelli, 2008).

roberto.perotti@unibocconi.it

Filippo Teoldi

Laureato in Economia all'Università Cattolica di Milano, continua gli studi presso l'Università Bocconi in Economia delle Amministrazioni Pubbliche e Istituzioni Internazionali. È research assistant a lavoce.info dal 2013.

filippo.teoldi@gmail.com

Ringraziamo Chiara Santantonio per la preziosa collaborazione.

Questo ebook è stato pubblicato nel luglio 2014 da Lavoce.info



1. Introduzione

Questo contributo mostra che:

- 1) Ogni anno l'Italia spende miliardi in progetti finanziati dai fondi strutturali europei, eppure non abbiamo la minima idea dei loro effetti. Per esempio, nel periodo 2007-2012 sono stati finanziati circa 500.000 progetti di formazione di vario tipo, per una spesa di 7,5 miliardi, eppure a tutt'oggi nessuno sa quali tipologie di progetti sono meglio di altre, e se vale la pena attuare questi progetti.
- 2) Ogni anno si producono centinaia di documenti di valutazione, che alimentano un sottobosco infinito di centri di ricerca, ma nessuno di questi documenti ha alcuna utilità nello stabilire se e quali progetti intraprendere.
- 3) La formula di co-finanziamento attuata in Italia è irragionevole e deleteria. In linea di principio, il co-finanziamento è un'ottima idea. Esso è un modo per coinvolgere il beneficiario, per assicurarsi che abbia un interesse nel progetto e abbia quindi gli incentivi giusti a portarlo avanti nel modo più efficace possibile. Il problema è che l'applicazione pratica del cofinanziamento è stata tale da negare questo principio. Mentre praticamente tutti i progetti di formazione sono attuati da regioni o provincie, solo il 4 per cento del finanziamento totale proviene da regioni o provincie. Il resto è finanziato in parti uguali da stato italiano e UE. Le regioni hanno dunque pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente.
- 4) La programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria. In questo contributo documentiamo questa complessità, e argomentiamo che è impossibile gestirla, anche se si fosse animati dalle migliori intenzioni. Ciò che è successo in Italia ne è la testimonianza più drammatica. Questa complessità è completamente non necessaria ed è il frutto di una mentalità burocratica e dirigistica, che pretende di poter programmare la destinazione di decine di miliardi, nei minimi particolari, per i prossimi sette anni, annaffiando tutto con un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto. Il risultato è che questi fondi sono completamente sfuggiti di mano, particolarmente in Italia.
- 5) La programmazione per il periodo 2014-20, che sta iniziando ora, non sarà diversa da quella attuale nella sostanza, e non risolve i problemi esistenti. Anch'essa è destinata a naufragare in un mare di retorica.

2. Gli incentivi sbagliati dei cofinanziamenti

Nel 2012, l'Italia ha versato all'Unione Europea 16 miliardi di euro, e ne ha ricevuti 11 miliardi. Di questi, circa 6 miliardi riguardano l'agricoltura, 1 miliardo la ricerca e innovazione, 1 miliardo altri programmi vari, e 3 miliardi i fondi strutturali che l'UE distribuisce alle regioni meno sviluppate.¹ I fondi strutturali destinati all'Italia consistono essenzialmente in due veicoli: il Fondo Sociale Europeo (FSE), che si occupa prevalentemente di formazione, sussidi al lavoro, inclusione sociale, e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), che si occupa prevalentemente di sussidi alle imprese e infrastrutture. La Tabella 1 riassume queste cifre.

Tabella 1 Flussi finanziari fra l'Italia e l'Unione Europea

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa Totale UE in Italia	11,3	10,	9,4	9,5	9,6	11,0
di cui: Fondi Strutturali (FSE E FESR)	4,5	3,7	2,4	2,6	2,3	2,9
Contributi Totali Italia a UE	14,0	15,1	15,4	15,3	16,1	16,5
Disavanzo Italia verso UE	-2,0	-4,1	-5,1	-4,5	-5,9	-5,1
Disavanzo Italia verso UE (% del Reddito Nazionale Lordo)	-0,13%	-0,26%	-0,33%	-0,29%	-0,38%	-0,33%

Fonte: [European Commission: Financial Programming and Budget](#). Dati in miliardi di euro

Per regolamento, per ogni euro di fondi strutturali che riceve dall'UE, il paese deve aggiungere almeno un euro di proprie risorse. Ogni euro di fondi strutturali che riceviamo ci viene dunque a costare due euro: un euro che dobbiamo versare all'Unione Europea, e un euro che dobbiamo mettere come cofinanziamento. Quindi, contrariamente a quanto si crede, i fondi strutturali sono tutti pagati, e due volte, dal contribuente italiano.

In linea di principio, il co-finanziamento è un'ottima idea. Esso è un modo per coinvolgere il beneficiario, per assicurarsi che abbia un interesse nel progetto e abbia quindi gli incentivi giusti a portarlo avanti nel modo più efficace possibile. Il problema è che l'applicazione pratica del cofinanziamento è stata tale da negare questo principio.

¹ Queste sono le cifre effettive: come è noto, l'Italia ha speso poco più del 50 per cento dei fondi strutturali a sua disposizione.

La Tabella 2 mostra che nel periodo 2007-2012, un totale di quasi 700.000 progetti sono stati finanziati in Italia con il FSE, per una spesa totale di 13,5 miliardi. La gran parte di questi fondi sono stati usati per progetti di formazione a vario titolo. Per farcene un'idea più precisa, abbiamo estratto dal dataset di *OpenCoesione* (che registra tutte le iniziative finanziate dal FSE e FESR) tutte le voci di descrizione del progetto che contenessero le parole "formazione" o "orientamento": circa 500.000 progetti rispondono a questi criteri, per una spesa totale di 7,4 miliardi.

Tabella 2: progetti di formazione co-finanziati dal FSE nelle regioni italiane

	No. Progetti	Finanziamento Totale	Finanziamento UE	Finanziamento Stato	Finanziamento Regioni
Totale	667.981	13,5	6,4	6,3	0,8
di cui: formazione	504.151	7,4	3,5	3,5	0,3

Fonte: nostra elaborazione su dati [OpenCoesione](#)

Tuttavia, mentre praticamente tutti i progetti di formazione sono attuati da regioni o province, solo il 4 per cento del finanziamento totale proviene dalle regioni (quasi niente dalle province); il resto è finanziato in parti uguali da stato italiano e UE. Dunque, dal punto di vista dei soggetti che attuano i progetti, cioè regioni e province, i soldi del FSE sono praticamente gratuiti.

Lo scopo del cofinanziamento europeo è completamente negato: chi cofinanzia le iniziative è lo stato centrale italiano, ma chi le attua sono le regioni. Esse hanno dunque pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente.

3. La valutazione dei progetti finanziati dai fondi strutturali

Ma come facciamo a sapere se i progetti finanziati con i fondi strutturali apportano un beneficio alla collettività? In altre parole, come facciamo a sapere se i benefici superano i costi per la collettività? Rispondere a questa domanda è importante, perché stiamo parlando di molti soldi, che diventeranno ancora di più con il nuovo programma di fondi europei 2014-20.

In questo contributo, ci occuperemo dei fondi FSE; in un successivo contributo ci occuperemo dei progetti FESR. Per rispondere alla domanda, bisogna partire da quanto dicevamo prima: i progetti finanziati con i fondi strutturali non sono gratis. Ogni euro speso per un corso di formazione ci costa due euro in tasse. I

costi per la collettività hanno quindi due componenti: primo, i benefici che si sarebbero potuti ottenere se i soldi destinati a finanziare questi progetti fossero stati utilizzati in altro modo, per esempio lasciandoli nelle tasche dei cittadini; secondo, i costi diretti delle distorsioni causate dalla tassazione in questione.

In passato, alcuni lettori hanno obiettato che ciò che gli economisti considerano costi sono in realtà dei benefici per la collettività: il costo di un corso di formazione è lo stipendio degli insegnanti, i quali spendono parte di questo stipendio, mettendo in moto il moltiplicatore, etc. Secondo questa logica, qualsiasi spesa pubblica ha effetti positivi per la collettività: facciamo i corsi di formazione e, male che vada, anche se non dovessero servire a niente, abbiamo pagato gli insegnanti che avviano un processo di moltiplicatore.

Cosa c'è di sbagliato in questo ragionamento? Per pagare gli insegnanti, abbiamo dovuto tassare qualcun altro. Gli imprenditori tassati assumeranno meno persone; i lavoratori tassati consumeranno di meno. Dunque le tasse causano un moltiplicatore negativo: meno soldi, meno consumi etc. Ma anche se ignorassimo questo effetto, è perfettamente possibile che con i soldi usati per i corsi di formazione avremmo potuto finanziare altre attività, private o anche pubbliche, più utili per la collettività dei corsi di formazione. Queste attività alternative cui rinunciamo rappresentano un costo – il *costo opportunità* - che va bilanciato con i benefici del corso di formazione.

Ovviamente, come in tutte le questioni di economia non esiste e non esisterà mai una risposta certa alla domanda di partenza. Ci sono però modi più o meno sofisticati e più o meno condivisi nella *best practice* internazionale per cercare di avvicinarsi ad una risposta ragionevole.

Il primo passo consiste nello stabilire quali siano gli effetti dei corsi di formazione. Per fare questo, idealmente si vorrebbe condurre il seguente esperimento: prendiamo due gruppi casuali di 1000 persone disoccupate; al primo gruppo mettiamo a disposizione un corso di formazione, al secondo no. Dopo 12 e 24 mesi, vediamo quante persone nel primo gruppo sono occupate e quante lo sono nel secondo gruppo. Se non vi è alcuna differenza, è molto difficile argomentare che il corso di formazione vale i soldi che costa. Ma anche se la differenza fosse significativa, bisogna prendere in considerazione due altri fattori prima di trarre qualsiasi conclusione: quanto guadagna chi è occupato dopo aver seguito il corso di formazione? E quanto è costato il corso di formazione stesso?

Nessun esperimento di questo genere è mai stato condotto in Italia. Vi sono ostacoli di ogni tipo, a partire da quelli di natura legale. Ciò nonostante, la valutazione dei progetti di formazione è un'industria che non conosce crisi, e che tiene in vita decine di centri di ricerca non tutti necessariamente equipaggiati per

valutare con metodi di frontiera e non tutti, diciamo così, completamente indipendenti dai committenti politici, cioè in gran parte le regioni.

Solo nel periodo 2007-2011 sono stati prodotti 280 documenti di valutazione del FSE (vd. Tabella 3). Ma questa è certamente una sottostima, anche perché ogni regione sarebbe obbligata a produrre valutazioni e molte regioni producono più di una valutazione, anche se non tutte vengono rese pubbliche.

Tabella 3: Le valutazioni del FSE

Prodotti	Amm. centrali	Regioni Converg.	Regioni Compet.	Totale
Rapporti di valutazione	25	18	60	104
Prodotti intermedi	18	8	17	43
Rapporti Tecnici	16	2	17	35
Documenti Tecnici	16	2	10	28
Video-filmati	2	-	-	2
Seminari-Incontri	20	11	26	57
Altro	3	5	3	11
Totale	101	46	133	280

Fonte: Le valutazioni del FSE 2007-2013, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ISFOL, p. 21

Tuttavia, la stragrande maggioranza di queste valutazioni sono largamente inutili e servono solo a mantenere un sottobosco nel sottobosco, quello dei centri studi. Per capire perché queste valutazioni sono inutili, è bene guardare brevemente alla tipica struttura di un documento di valutazione.

Una prima parte discute la congiuntura mondiale, europea e italiana, tipicamente ad un livello molto meno sofisticato che in numerose pubblicazioni periodiche di organizzazioni internazionali, banche centrali, ministeri vari, ed esibendo dati che si possono trovare facilmente in decine di altre pubblicazioni o su internet. Una seconda parte fornisce dati regionali, anche questi variamente disponibili.

Una terza parte discute l'avanzamento della spesa dei fondi strutturali, la percentuale di utilizzo dei fondi disponibili, il numero di progetti realizzati, etc. Questa parte, la più sviluppata, è utile da un punto di vista statistico e contabile, ma non dice niente sugli effetti dei progetti finanziati.

La quarta parte descrive il recente andamento degli indicatori prescelti del mercato del lavoro, quali per esempio il tasso di occupazione femminile, la percentuale di disoccupati che ha frequentato corsi di

formazione etc. (si veda la sezione 8 per una analisi più approfondita degli indicatori). Questa è la parte potenzialmente più importante, perché potrebbe rivelare qualcosa sugli effetti dei progetti FSE.

Tipicamente, vengono considerati sviluppi positivi un alto numero di progetti iniziati o completati, una percentuale elevata di utilizzo delle risorse disponibili, e un buon andamento degli indicatori di risultato prescelti.

Nessuno di questi criteri consiste però in una “valutazione” dei fondi strutturali. Finanziare molti progetti FSE, o utilizzare una percentuale elevata della dotazione FSE, possono essere segnali “cattivi” se i soldi vengono utilizzati per progetti inutili o dannosi. E se il tasso di occupazione femminile sale, ciò non significa che i fondi strutturali siano stati utili.

Il motivo è ovvio: supponiamo che sia aumentato il tasso di occupazione femminile e allo stesso tempo sia aumentata la spesa FSE sui corsi di formazione. Come sappiamo se il miglioramento del tasso di occupazione femminile è dovuto alla maggiore spesa in corsi di formazione e non, per esempio, alla congiuntura economica nazionale o regionale?

Alcune valutazioni cercano di andare oltre questi dati inutili. La valutazione del FSE del Lazio è una di queste. Essa presenta i risultati di un'indagine sugli esiti occupazionali 6 e 12 mesi dopo il completamento di un corso di formazione. La Tabella 4 mostra i risultati.

Tabella 4: Esiti occupazionali dei corsi di formazione, regione Lazio

	% occupati (tirocini inclusi) (1)	% occupati (tirocini esclusi) (2)	% occupati (tirocini e CIG inclusi) (3)
Tasso di occupazione a 6 mesi	9,1 ^A	4,9 ^A	54,2 ^C
Tasso di occupazione a 12 mesi	3,9 ^A	3,7 ^A	34,7 ^D
Tasso di attivazione a 12 mesi	22,2 ^B	9,9 ^B	

Fonti:

A, B: "Coerenza e andamento del POR FSE rispetto alle priorità strategiche comunitarie e nazionali con indicazione dello stato di attuazione e dei primi risultati raggiunti al 31.12.2011", Servizio di valutazione del POR-FSE 2007-2013, Regione Lazio, Tabella 3.3 p. 62 (A), e Tabella 3.9 p. 65, (B)

C, D: "Indagini di Placement 2006 POR Ob.3 FSE 2000 – 2006", Direzione Regionale "Formazione professionale, FSE e altri interventi cofinanziati" "Gruppo di Valutazione" Area Monitoraggio e Valutazione, Regione Lazio, Tabella 15, p. 16 (C) e Tabella 26, p. 26 (D)

Dalla colonna (1), il 9,1 e il 3,9 per cento dei frequentatori dei corsi di formazione erano occupati sei e dodici mesi dopo la fine dei corsi, rispettivamente. È tanto o poco? Molto difficile dirlo. Una simile indagine fatta per il precedente settennato del FSE, nel 2006, mostrava dei numeri molto più alti (colonna 3): 54,2 e 34,7 per cento, rispettivamente. Ma i due numeri non sono confrontabili, perché la prima indagine è fatta sulla base delle comunicazioni obbligatorie registrate dagli archivi dei centri per l'impiego, la seconda sulla base di interviste.

In ogni caso, bisognerebbe sapere quanto sono costati i corsi a cui si riferiscono questi dati e ancora meglio quanto guadagnano gli occupati. Poi bisognerebbe sapere se questi posti di lavoro sono effettivamente "addizionali", cioè se le imprese avrebbero assunto ugualmente le persone che appaiono in tabella anche se non fossero stati condotti i corsi di formazione. E se sono "addizionali", per assumere queste persone siamo sicuri che l'azienda non abbia licenziato un numero equivalente di lavoratori già impiegati?

Oppure prendiamo il progetto GEL – Giovani Eccellenze Lucane. Secondo uno [studio](#) della regione Basilicata, esso ha finanziato 76 assegni di ricerca ad altrettanti giovani laureati in sette centri di ricerca lucani riconosciuti, per una spesa totale di 2.538.700 euro. Questo significa una spesa di 33.400 euro per persona – un importo ragionevole per un posto di lavoro. Senonché questo progetto aveva un orizzonte di un anno esatto: finito l'anno, gli assegnisti si sono ritrovati tutti a piedi.

“È comune agli assegnisti il senso di spaesamento a fine progetto, in quanto, in base a quanto previsto dal Patto con i Giovani, le aspettative erano rivolte ad un accompagnamento nell’inserimento nel mondo del lavoro....” ‘A conclusione delle attività ci siamo riuniti e abbiamo chiesto alla Regione, e ora? Ma ci hanno risposto nulla, non c’è un secondo passo. È difficile per noi continuare a fare questa esperienza, perché le imprese non sono pronte a recepire questo tipo di ricerca.’” (p. 103)

Di fatto, quindi, questo progetto è stato un sussidio di disoccupazione di 33.400 euro annui per 76 fortunati cittadini lucani. Una somma enorme.

L'Unione Europea incarica un network di esperti di collezionare tutti i rapporti di valutazione di tutti i paesi UE, così come le valutazioni di singoli programmi.² Nessuna delle valutazioni prese in esame per l'Italia è del tipo analisi costi benefici, cioè nessuna tenta di valutare i costi e i benefici per la collettività secondo la metodologia illustrata sopra. Ma è facile mostrare come in realtà non abbiamo la benché minima idea né dei costi né degli effetti di questi progetti.

Secondo il rapporto di valutazione del network di esperti, tra il 2007 e la fine del 2012 quasi 1 milione di qualificazioni sono state rilasciate in Italia con corsi finanziati dal FSE, e si sono registrate 222.000 “job entries”.³ Una job entry viene calcolata quando un partecipante a un corso, disoccupato alla fine del corso, è occupato almeno una volta nei 12 mesi successivi al corso. Non vi sono dati per tre PON e per i POR di Basilicata, Calabria, Campania, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna e Puglia, cioè di gran lunga le maggiori beneficiarie dei finanziamenti, dunque il numero delle job entries è stato calcolato dagli “esperti” nazionali sulla base di un calcolo di non facile comprensione.⁴

Ma possiamo fare alcuni calcoli molto rudimentali. Dato un finanziamento totale di almeno 7,4 miliardi per i corsi di formazione (vd. la Tabella 2), questo significa una spesa di almeno 33.300 euro per “job entry”. È tanto o poco? Difficile dirlo. Non sappiamo quanto sono durati, in media, questi lavori: se fossero permanenti, sarebbe probabilmente un costo ragionevole. Non sappiamo se la job entry è stata resa possibile dalla qualificazione acquisita, o se è in un lavoro totalmente diverso rispetto alla qualificazione. E non sappiamo se sono lavori addizionali, o se hanno spiazzato qualcuno che già lavorava.

Oppure prendiamo il rapporto del network di esperti sulla spesa del FSE per l’Inclusione Sociale (Tabella 5). In Italia la percentuale che ha trovato un impiego in Italia sembra essere molto più bassa che in Francia e in

² Per una sintesi teorica dei vari approcci alle valutazioni, si veda [Design and commissioning of counterfactual impact evaluations](#), European Commission.

³ Fonte: [ESF Expert Evaluation Network: Final synthesis report: Main ESF achievements](#), 2007-2013, p. 26

⁴ Si veda [ESF Expert Evaluation Network: Final synthesis report: Main ESF achievements](#), 2007-2013, p. 122

Germania: solo l'1 per cento dei partecipanti, e il 14 per cento di coloro che hanno completato l'attività, contro il 19 e l'85 per cento per la Francia. Ma in realtà non sappiamo assolutamente se i partecipanti hanno ricevuto servizi diversi: per esempio è possibile che i partecipanti italiani abbiano ricevuto servizi non finalizzati a trovare un posto di lavoro. Oppure il tipo di partecipanti in Italia potrebbe essere stato molto diverso (per esempio, migranti appena arrivati in Italia); oppure ancora effettivamente i servizi offerti in Italia sono stati meno efficaci. Non lo sapremo mai.

Tabella 5: Spesa per inclusione sociale del FSE, partecipanti e occupati

	Italia	Francia	Germania
Partecipanti	20.996	253.521	207.576
di cui: hanno completato l'attività	1.627	57.591	89.414
di cui: occupati dopo il completamento	233	49.046	31.527
percentuale di occupati dopo il completamento fra i partecipanti	1,11	19,35	15,19
percentuale di occupati dopo il completamento fra quelli che hanno completato l'attività	14,32	85,16	35,26

Fonte: ESF Expert Evaluation Network: Final synthesis report on Social Inclusion, p. 46

4. I policymakers sparano nel buio

L'intenzione dei programmatori europei era buona: i programmi finanziati con i fondi strutturali vanno monitorati e valutati. Ma la realtà è che si spendono ogni anno decine di milioni per tenere in piedi un'industria di centri studi e servizi di valutazione, per produrre documenti che non hanno alcuna utilità neanche per un policymaker animato dalle migliori intenzioni. Dopo venti anni di spese per corsi di formazione sarebbe legittimo attendersi una qualche idea sugli effetti di questi corsi, e non solo su voci contabili.

Ovviamente non è facile arrivare a una risposta. Ma è chiaro che questa enorme raccolta di dati e tentativi di valutazione non ha alcun effetto sui policymakers. I casi sono due. O i dati della Tabella 5 dicono qualcosa sugli effetti causali dei corsi di formazione, e in questo caso avrebbero dovuto indurre qualsiasi policymaker italiano sensato a ridurre la spesa per corsi di formazione. Oppure questi dati, per le ragioni discusse sopra, non dicono niente, e allora dobbiamo accettare la conclusione che stiamo spendendo miliardi senza sapere che effetti hanno.

È abbastanza chiaro che siamo nel secondo caso. Ed è inevitabile che sia così, anche a causa della struttura incredibilmente complicata dei fondi strutturali. Nelle prossime sezioni, mostreremo la complessità di questa struttura. Cosa più importante, mostreremo che la complessità e i problemi non sono destinati a diminuire con il nuovo ciclo di programmazione settennale 2014-20.

5. La programmazione europea

La programmazione dei fondi strutturali a livello europeo si basa sulla famosa Agenda di Lisbona. Nel 2006 l'Unione Europea ha indicato⁵ gli Orientamenti Strategici Comunitari dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013. Essi si sviluppano come segue: tre **Orientamenti** o **Priorità**⁶, ciascuna delle quali si articola in tre o più **Orientamenti Specifici**, ciascuno dei quali si articola a sua volta in più voci, variamente chiamate **Orientamenti, Orientamenti per Interventi, Linee Guida, Linee d'Azione**. Il Grafico 1 dà una rappresentazione sintetica di questo processo.

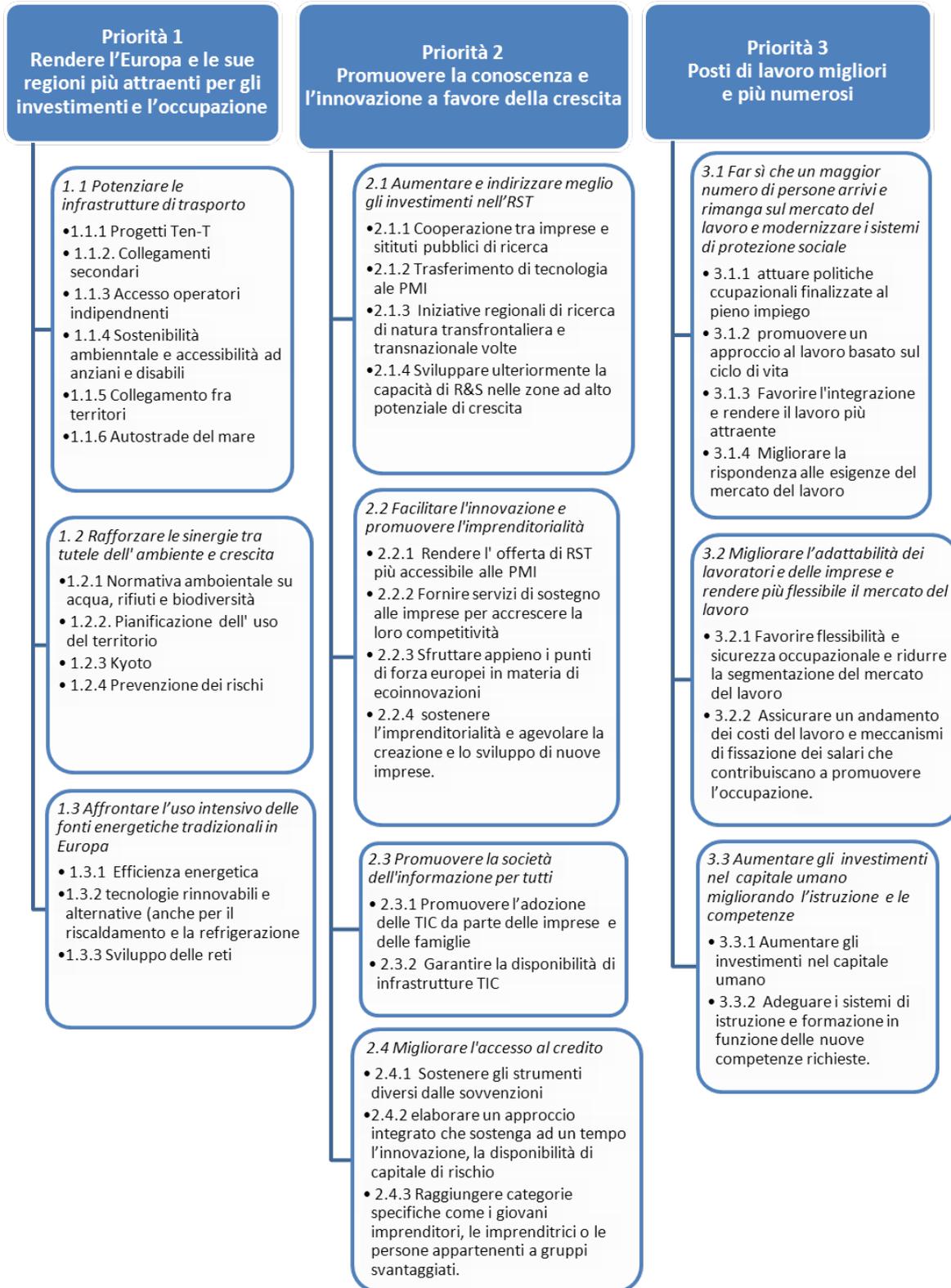
I fondi strutturali destinati all'Italia consistono essenzialmente in due veicoli: il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). I regolamenti del [FSE](#) e del [FESR](#) stabiliscono degli **Assi** o **Priorità** (da non confondersi con le Priorità di cui sopra) ciascuna delle quali a sua volta si articola in varie **Sotto-Priorità**. Il tutto è mostra nel Grafico 2.

È evidente l'incredibile complessità di questi diagrammi. È una complessità tipica di una mentalità dirigistica impregnata d'ingegneria sociale, che pensa di poter prevedere nel 2006 ogni singolo, minimo caso di come si debbano e non si debbano spendere i fondi europei per i sette anni successivi. È la stessa mentalità che ha generato l'agenda di Lisbona, una lista infinita e minuziosa di obiettivi numerici da raggiungere entro il 2015 uguali per tutti i paesi, indipendentemente dalla struttura della loro società, dalle loro istituzioni e dalle loro tradizioni. Un gigantesco esercizio di programmazione, risoltosi ovviamente nell'unico modo possibile: un oceano di retorica.

⁵ Si veda la [Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006](#).

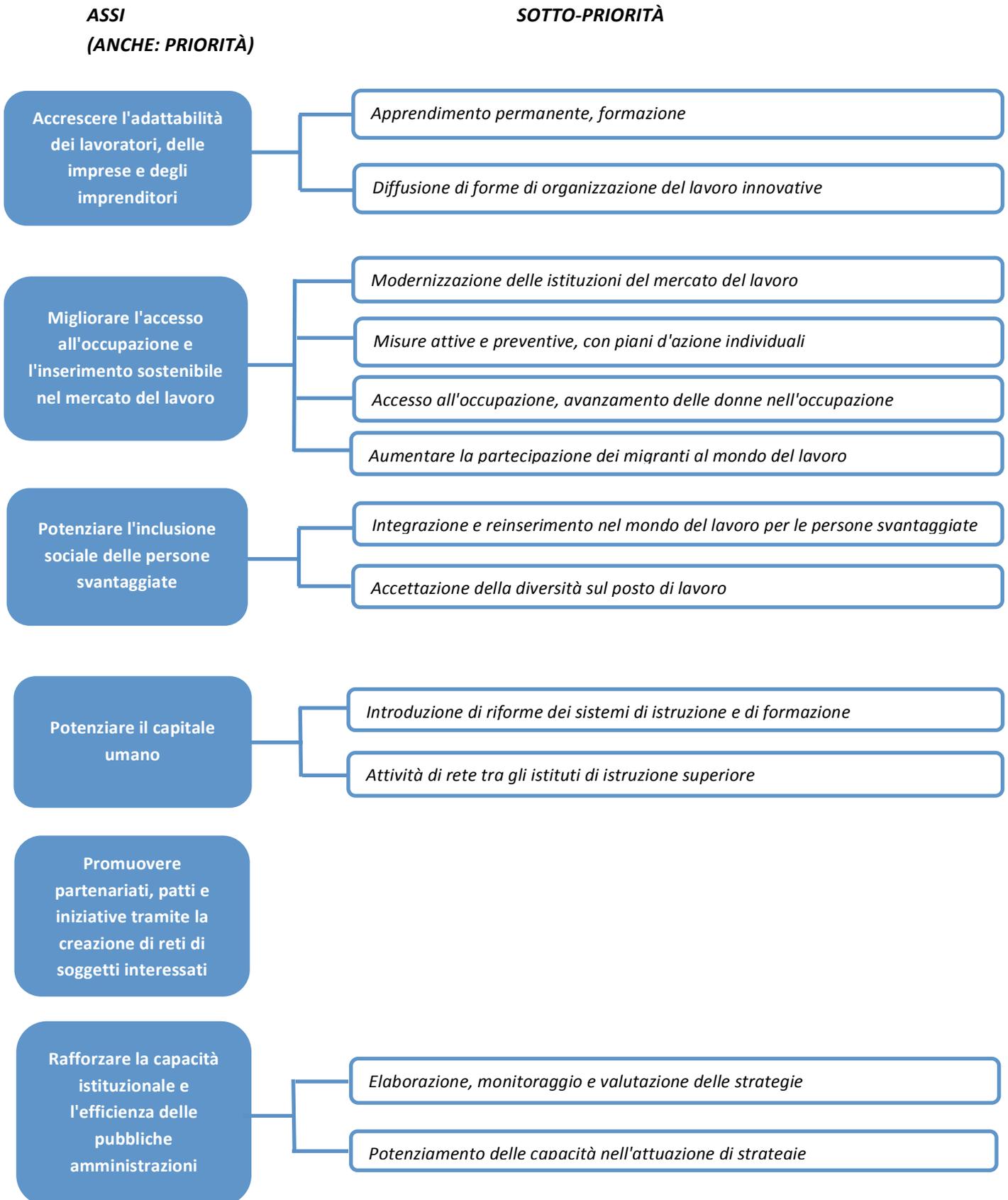
⁶ Questa è la terminologia ufficiale. Come vedremo, nei documenti nazionali e regionali la terminologia diventa molto confusa, ed in alcuni casi diventa praticamente impossibile capire con certezza a cosa si riferiscano questi documenti.

Grafico 1: La programmazione comunitaria



Fonte: [Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006](#). *1.1 Potenziare le infrastrutture di investimento: Orientamenti Specifici*. 1.1.1 Progetti Ten-T: Linee d' Azione.

Grafico 2: Il Fondo Sociale Europeo



Fonte: [Regolamento \(CE\) 1081/06 del 5 luglio 2006](#)

6. La programmazione nazionale italiana

La complessità diventa straordinaria quando si passa alla programmazione nazionale e poi regionale.

La programmazione nazionale dei fondi europei si articola nel Quadro Strategico Nazionale, nei Piani Operativi Nazionali, e nei Piani Operativi Regionali. Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), è il documento che definisce gli interventi e le strategie di politica regionale da attuarsi in Italia nel periodo 2007 - 2013. Esso identifica dieci **Macro Obiettivi**; ogni Macro Obiettivo si articola in più **Priorità** (anche queste da non confondere con le Priorità degli Orientamenti Strategici Comunitari e con le Priorità del FSE); ogni Priorità si articola in più **Obiettivi Generali**; ogni Obiettivo Generale si articola in più **Obiettivi Specifici**. In tutto, centinaia di voci.

I **Macro Obiettivi** con le relative **Priorità** sono:

Macro Obiettivo 1: Sviluppare i circuiti della conoscenza;

Priorità 1 “Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane”;

Priorità 2 “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività”;

Macro Obiettivo 2: Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori;

Priorità 3 “Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo”;

Priorità 4 “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale”;

Macro Obiettivo 3: Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;

Priorità 5 “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo”;

Priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità”;

Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”;

Priorità 8 “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”;

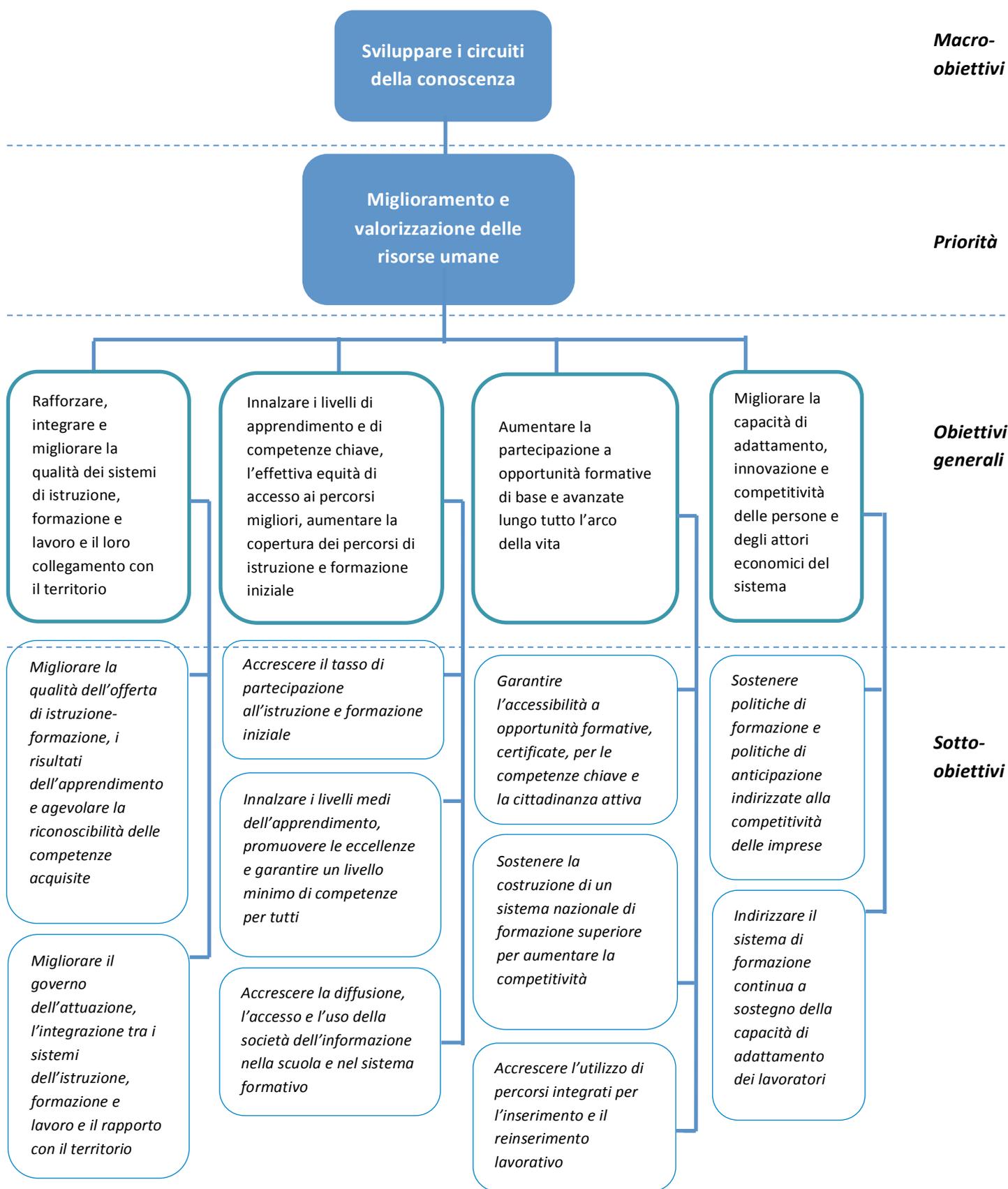
Macro Obiettivo 4: Internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e le amministrazioni.

Priorità 9 “Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse”;

Priorità 10 “Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci”.

Il Grafico 3 presenta l’articolazione del **Macro Obiettivo 1** e della sua prima **Priorità** negli **Obiettivi Generali** e **Sottobiettivi Specifici** della prima Priorità. Un grafico analogo vale ovviamente anche per gli altri tre Macro Obiettivi e per le altre nove Priorità. In pratica, questo grafico va moltiplicato per 10 per ottenere l’intero Quadro Strategico Nazionale.

Grafico 3: Il Quadro Strategico Nazionale, parte 1 di 10



7. La programmazione regionale

Il Quadro Strategico Nazionale si attua tramite i Programmi Operativi (PO), documenti che specificano le priorità strategiche per settori e territori. Ci sono 42 PO finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e 24 PO finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

In base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali competenti, i PO possono essere

- a) nazionali (**PON**): 5 FESR, 3 FSE
- b) regionali (**POR**): Per ciascuna Regione c'è un POR FESR e un POR FSE, quindi 21 FESR, 21 FSE
- c) interregionali (**POIN**): 2 FESR.

I più importanti di questi documenti sono i POR, i Piani Operativi Regionali. Non c'è abbastanza spazio per mostrare la complessità di un POR. Basti dire che ogni POR è un documento di varie centinaia di pagine, frutto del lavoro di vari comitati e di consultazioni con miriadi di soggetti, come mostrano succintamente l'estratto seguente (dal POR Calabria) e il Grafico 4 (dal POR Lombardia).

“Il governo del programma viene affrontato a vari livelli con la previsione di specifiche modalità e procedure di coordinamento (cap. 5, art. 5.4.5. del PO). In particolare, si dispone la costituzione di due organismi:

- un Comitato di Coordinamento del POR Calabria FSE 2007 – 2013, con il compito di supportare l'AdG;
- un Comitato Regionale di Coordinamento della Programmazione Unitaria 2007 – 2013, che ha il compito di supportare la Giunta Regionale nell'attuazione della Programmazione Unitaria della Politica Regionale di Sviluppo 2007 – 2013.

Il partenariato è oggetto di azioni tese a rafforzarne il ruolo e la pro-attività; si prevede la costituzione di un Comitato per le Politiche Regionali Unitarie di Sviluppo e Coesione 2007 – 2013 (cfr. cap. 5, art. 5.4.2.), con l'obiettivo di sviluppare forme di interazione tra questo e la Consulta Regionale delle Autonomie Locali per il Partenariato Istituzionale, il Forum del Partenariato Economico e Sociale e gli altri Organismi partenariali già istituiti, sia a livello regionale che locale.

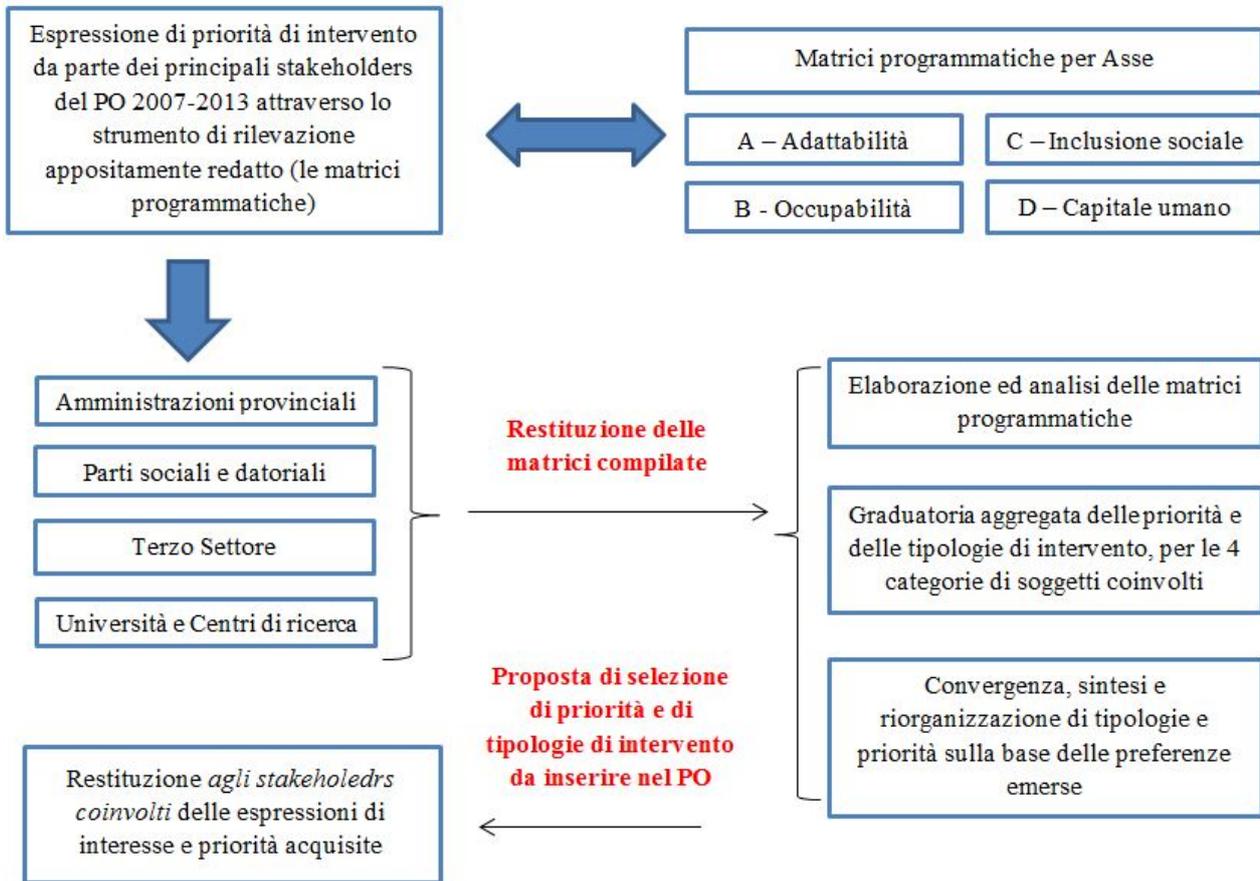
Questa attenzione al partenariato viene rafforzata con le disposizioni riguardanti l'avvio di un nuovo percorso strategico per la Programmazione Territoriale e la Progettazione Integrata.

Il tema delle valutazioni, del monitoraggio e dei controlli si sottolinea in particolare l'enfasi per le valutazioni in itinere, dedicate a tematiche specifiche che via via saranno definite in corso d'opera, così come il richiamo:

- alla costituzione di Comitati di pilotaggio per supportare le valutazioni;

- alla condivisione con il Comitato di sorveglianza dei principali temi su cui avviare le valutazioni.” (dal POR Calabria, p. 42)

Grafico 4: La genesi di un POR



Fonte: POR Lombardia

Ad aumentare la complessità, ogni POR ha la sua struttura e terminologia, che si sovrappone a quelle della programmazione comunitaria e nazionale, introduce nuovi termini e confonde quelli già esistenti. Prendiamo per esempio il POR FSE del Lazio, che parte con delle “Priorità Strategiche”⁷. Le 5 Priorità Strategiche e le 2 “Priorità Trasversali” sono simili ma non identiche alle Priorità o Assi del FSE (si veda il Grafico 2). Nel POR Lazio il rapporto tra priorità (chiamate anche, confusamente, “Orientamenti Strategici”) e Priorità o Assi del FSE è “definito” da questo passaggio di difficile interpretazione: “Questi orientamenti strategici definiscono la seguente articolazione per Assi prioritari di intervento ciascuno dei quali corrisponde a quanto previsto in materia di campi prioritari dall’articolo 3 comma 1 del Regolamento (CE) 1081/2006: Asse I - Adattabilità; Asse II - Occupabilità; Asse III - Inclusione sociale; Asse IV - Capitale umano; Asse V - Transnazionalità ed interregionalità; Asse VI - Assistenza tecnica.” (POR Lazio pp. 30-31).

A complicare ulteriormente la situazione, le Priorità del FSE vengono poi suddivise in Orientamenti Specifici Comuni (derivati dalle Sotto-Priorità del FSE, ma non identiche ad esse – si veda il Grafico 2), ciascuno a sua volta articolato in vari Obiettivi Operativi, specifici del POR Lazio. Il risultato è il Grafico 5. Un grafico simile vale per il POR FSE della Regione Lombardia, con la differenza che gli Obiettivi Operativi possono essere differenti.

La complessità, terminologica e concettuale, di questi processi dovrebbe essere evidente. Il Grafico 5 è solo uno dei tanti derivabili dai 66 Piani Operativi, di cui almeno 42 Piani Operativi Regionali.

⁷ Da non confondersi con le priorità comunitarie, quelle del FSE, e quelle del Quadro Strategico Nazionale.

Grafico 5: FSE a livello regionale

Struttura del Programma Operativo per Assi ed Obiettivi

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE I – ADATTABILITA'		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
1a) Accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al fine di migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori →	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppare un sistema partecipato di governance e di intervento della formazione continua in grado di integrare le risorse disponibili per garantire un'offerta formativa a tutti i lavoratori ed il coordinamento con tutti gli altri strumenti finanziari di intervento (Fondi Interprofessionali, L.236/93); Ampliare le opportunità di formazione continua per tutte le categorie di lavoratori.
	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro →	<ul style="list-style-type: none"> Favorire la competitività e l'eccellenza delle imprese attraverso l'innovazione organizzativa e l'utilizzo di nuove tecnologie; Migliorare la qualità delle condizioni di lavoro, anche sostenendo l'adozione di modelli di flessibilità nella organizzazione del lavoro in grado di conciliare tempi di vita e di lavoro e di favorire la crescita professionale con particolare attenzione alla componente femminile; Ampliare le opportunità formative e attuare sistemi di protezione nell'ambito della flessibilità del lavoro per combattere la precarizzazione e favorire la regolarizzazione del lavoro; Sostenere lo sviluppo di spin off di impresa dal settore della ricerca pubblico e privato.
	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità →	<ul style="list-style-type: none"> Prevenire e contrastare i rischi di espulsione dal mercato del lavoro dei lavoratori del settore aree di crisi; Sostenere la formazione degli imprenditori per favorire l'innovazione. Favorire l'innovazione del tessuto produttivo attraverso processi di formazione e riorganizzazione del personale in materia di alta specializzazione tecnico scientifica e del management.

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE II – OCCUPABILITA'		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
1b) migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione, in particolare la disoccupazione giovanile e di lunga durata, incoraggiare l'invecchiamento attivo e prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro	Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro →	<ul style="list-style-type: none"> Potenziare i servizi di incontro domanda-offerta di lavoro. Realizzare il sistema dell'anagrafe degli studenti integrandola con quanto previsto dal sistema informativo regionale; Potenziare i servizi di orientamento, dei Centri per l'Impiego e della formazione.
	Attuare politiche del lavoro attive e preventive con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese →	<ul style="list-style-type: none"> Promuovere l'inserimento e il reinserimento di inoccupati o disoccupati, anche attraverso la creazione di impresa, con priorità a quelli con qualificazione e/o professionalità debole ed a disoccupati di lunga durata; Rafforzare opportunità e servizi a sostegno della creazione di impresa e promuovere la cultura imprenditoriale; Sviluppare azioni mirate a rafforzare i processi di emersione dal lavoro sommerso; Favorire l'inclusione sociale e valorizzare il lavoro degli immigrati, contrastando la loro collocazione nei lavori irregolari e la limitata opportunità di crescita professionale; Sostegno formativo ai minori al fine di favorire l'inserimento lavorativo.
	Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere →	<ul style="list-style-type: none"> Rafforzare l'accesso all'occupazione, il mantenimento ed il reinserimento nonché la partecipazione sostenibile al mercato del lavoro da parte delle donne; Qualificare le competenze dei soggetti impegnati nei servizi di cura alle persone e alle famiglie.

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE III – INCLUSIONE SOCIALE		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
1c) potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> Sostenere l'integrazione socio-lavorativa della popolazione in condizione di svantaggio anche attraverso l'offerta di forme di microcredito; Contribuire a sviluppare e/o consolidare iniziative di comunità locali per l'inclusione; Operare per contrastare e prevenire nuove forme di marginalità sociale; Sostenere i soggetti più deboli, attraverso azioni formative, anche tramite incentivi e/o personalizzazioni didattiche, per consentire loro il miglioramento delle competenze e il raggiungimento di titoli che ne possano favorire l'inserimento lavorativo.

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE IV – CAPITALE UMANO		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
1d) potenziare il capitale umano	Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorare l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	<ul style="list-style-type: none"> Qualificare il sistema dell'istruzione e della formazione consolidandone la qualità dei percorsi offerti e rafforzandone il legame con i fabbisogni delle imprese e dei lavoratori; Favorire il successo scolastico e formativo dei giovani; Percorsi e progetti formativi sperimentali connessi alla riforma del sistema educativo.
	Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	<ul style="list-style-type: none"> Implementare un sistema regionale della formazione permanente; Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, nonché l'effettiva equità di accesso ai percorsi dell'istruzione e della formazione.
	Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	<ul style="list-style-type: none"> Sostenere la creazione e lo sviluppo di reti virtuose tra soggetti produttori di conoscenza e mondo delle imprese per il trasferimento di conoscenza, tecnologie e competenze e il consolidamento di percorsi integrati di formazione superiore e alta formazione; Rafforzare il ruolo del sistema regionale dell'università e della ricerca per azioni di alta formazione concertate con il mondo del lavoro.

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE V – TRANSAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
transnazionalità ed interregionalità (art. 37 §7 reg. generale e artt. 3 § 6 e 8 reg. FSE)	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	<ul style="list-style-type: none"> Sostenere azioni transnazionali e interregionali di condivisione di informazioni, risultati e buone pratiche; Realizzare confronti e scambi su modelli comuni di programmazione e gestione delle attività cofinanziate dal FSE a livello di sistemi di istruzione, formazione e lavoro; Realizzare azioni formative e di mobilità finalizzate all'accrescimento delle competenze di studenti e lavoratori per lo sviluppo economico e territoriale dei sistemi.

ARCHITETTURA STRATEGIA ASSE VI – ASSISTENZA TECNICA		
Priorità regolamento FSE:	Obiettivi specifici comuni:	Obiettivi operativi:
Assistenza Tecnica	Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione gestione, sorveglianza e controllo; • Rafforzare le capacità amministrative connesse all'attuazione delle politiche finanziate dal PO anche attraverso il sostegno alla circolazione di pratiche e modelli; • Effettuare valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento; • Dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione.

Fonte: POR Lazio, p. 32

8. Il raccordo tra programmazione comunitaria, nazionale e regionale

La programmazione nazionale deve innanzitutto essere compatibile con la programmazione europea. Il Quadro Strategico Nazionale deve quindi essere compatibile gli Orientamenti Strategici Comunitari. Il Grafico 6, tratto dal Quadro Strategico Nazionale, ha sull'asse orizzontale il primo Macro Obiettivo nazionale, "Sviluppare i circuiti della conoscenza", con le sue due Priorità; sull'asse verticale le Priorità 2 e 3 della programmazione comunitaria. Le caselle sono riempite dagli Orientamenti Specifici delle Priorità 2 e 3 della programmazione comunitaria. Ovviamente questo grafico va ripetuto per ognuno dei Macro Obiettivi del QSN, quindi va moltiplicato per quattro.

Questo, nella mente dei programmatori, assicura che *tout se tient*.

Grafico 6: Raccordo tra programmazione comunitaria e nazionale

Quadro Strategico Nazionale		1. Sviluppare i circuiti della conoscenza	
		Priorità 1	Priorità 2
Orientamenti Strategici Comunitari		<i>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane</i>	<i>Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e della innovazione per la competitività</i>
	Priorità 2 <i>Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita</i>	4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.2.1 Migliorare ed aumentare gli investimenti in RST 4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione 4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti
	Priorità 3 <i>Nuovi e migliori posti di lavoro</i>	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro 4.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze	

Fonte: *Quadro Strategico Nazionale 2006-13*, p. 192

A loro volta, i POR regionali devono essere coerenti con il Quadro Strategico Nazionale. È quindi necessaria una “matrice di coerenza” tra il Quadro Strategico Nazionale e ciascuno dei 66 POR. Come esempio, la Tabella 6, dal POR Calabria, mette in relazione le Priorità e gli Obiettivi Generali (qui chiamati Obiettivi Specifici!) del Quadro Strategico Nazionale con gli Assi del FSE, recepiti dal POR FSE Calabria.

Ma i POR regionali devono essere coerenti anche con la programmazione comunitaria. Si rende quindi necessaria una matrice di coerenza tra ciascuno dei 66 POR e la programmazione comunitaria. Come

esempio, la Tabella 7, anch'essa tratta dal POR FSE Calabria, mette in relazione le seguenti variabili. Nella colonna 1, alcuni degli Orientamenti Specifici comunitari (qui confusamente chiamati Priorità); nella colonna 2, le Linee Guida comunitarie (qui confusamente chiamati Linee di Intervento); nella colonna 3, gli Assi del FSE, che qui vengono chiamati Obiettivi Specifici; infine nella colonna 4 quelli che qui vengono chiamati Obiettivi Specifici del POR FSE Calabria, e che nel POR FSE Lazio venivano chiamati Obiettivi Operativi.

Infine, la Tabella 8, tratta dal POR FSE Piemonte, è una tabella di concordanza tra tutte tre le programmazioni: comunitaria, nazionale e regionale.

Come si vede, la programmazione dei fondi regionali è di una complessità enorme. Molto semplicemente, è impossibile districarsi tra le miriadi di priorità, obiettivi specifici, orientamenti, obiettivi operativi, linee di intervento, a tre diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale, e i tentativi di assicurarne la coerenza reciproca. Il tutto con la pretesa e l'illusione di poter programmare e prevedere tutto su un orizzonte di 7 anni.

Ma che scopo questo immane esercizio intellettuale, al di là della soddisfazione che può provare un burocrate, un politico, un economista, o un intellettuale (o una combinazione di queste quattro professioni) nel procurarsi l'illusione di programmare e indirizzare lo sviluppo della società su un intero continente?

Tabella 6: Matrice di Coerenza tra POR FSE Calabria e Quadro Strategico Nazionale

QSN		POR FSE CALABRIA					
Priorità	Obiettivi specifici	Asse I Adattabilità	Asse II Occupabilità	Asse III Inclusione Sociale	Asse IV Capitale	Asse V Trasnazionalità e Internazionalità	Asse VII Capacità Istituzionale
Priorità 1 - Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane.	1.1 Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione-formazione-lavoro						
	1.2 Innalzare livelli di apprendimento e di competenze chiave						
	1.3 Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita						
	1.4 Migliorare la capacità di adattamento						
Priorità 2 - Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	2.1 Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema ricerca e imprese; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie, servizi avanzati scientifici e tecnici nel sistema produttivo e nelle Istituzioni						
Priorità 4 - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	4.1 Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo						
Priorità 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	7.1 Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche						
	7.2 Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione, sviluppo imprenditoriale						
	7.3 Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo territorio.						
Priorità 8 - Competitività e attrattività delle città e dei servizi urbani	8.1 Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con reti materiali e immateriali						
Priorità 10 - Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	10.1 Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato economico sociale. Contribuire all'apertura dei mercati e dei servizi dei capitali. Accrescere i livelli di legalità in particolare nei processi della P.A.						

Fonte: POR FSE Calabria, p. 46

Tabella 7: Matrice di Coerenza tra POR FSE Calabria, e programmazioni comunitaria

OSC 2007-2013		POR CALABRIA FSE 2007-2013	
PRIORITA'	LINEE DI INTERVENTO	ASSE PRIORITARIO	OBIETTIVI SPECIFICI
1.2.1 Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST	Rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione terziaria, ad esempio incentivando la creazione di raggruppamenti di eccellenza regionali e transregionali	ASSE I – ADATTABILITA'	b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro
	Sviluppare ulteriormente la capacità di R&S, incluse le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita		c) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità
		ASSE IV – CAPITALE UMANO	m) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione
1.3.1. Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale	Attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impegno, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale	ASSE II - OCCUPABILITA'	d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro
	Migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro		e) Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo ed all'avvio di imprese
	Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita		f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere
	Fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente attraverso per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate e per gli inattivi	ASSE III – INCLUSIONE SOCIALE	g) Sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro
1.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in debita considerazione il ruolo delle parti sociali	ASSE I – ADATTABILITA'	a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori
	Assicurare un andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano e promuovere l'occupazione		b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e del lavoro
			c) Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità
1.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze	Aumentare e migliorare gli investimenti in capitale umano	ASSE IV – CAPITALE UMANO	h) Elaborazione, introduzione e attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento
	Adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste		i) Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie l) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità
1.3.4 Capacità amministrativa	Sostenere la definizione di politiche e programmi validi	ASSE VII – CAPACITA' ISTITUZIONALE	p) Migliorare le politiche, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio
	Migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi		q) Rafforzare la capacità istituzionale e l'implementazione delle politiche e dei programmi
2.5 Coop. transnaz.		ASSE V – TRANSNAZIONALITA' E INTERREGIONALITA'	n) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con allo scambio delle buone pratiche
2.6 Coop. interreg.			

Fonte: POR Calabria

9. Indicatori di risultato

Per trovare un minimo di senso in questo esercizio intellettuale, bisogna ipotizzare che tutte queste complicazioni servano per fissare degli obiettivi con due caratteristiche. Essi devono essere

1) **corrispondenti in modo univoco a dei risultati desiderabili per la collettività**: sembra ovvio, ma non ha senso stabilire dei target su variabili che non apportano alcun vantaggio alla collettività. Quindi obiettivi quali “incrementare il numero di partecipanti ai corsi di formazione del 20 per cento” non hanno senso a meno che siamo sicuri che i corsi di formazione siano desiderabili.

2) **strettamente collegati agli effetti dei progetti finanziati**. Se gli indicatori dipendono pesantemente da variabili che non hanno nulla a che fare con i progetti finanziati, come la congiuntura europea o regionale, chiaramente essi non sono un criterio per valutare i progetti stessi.

I POR in generale stabiliscono degli indicatori, alcuni qualitativi, altri quantitativi, per ciascun Obiettivo Specifico. Per esempio, la Tabella 9 dal POR FSE Lombardia, mostra alcuni target da raggiungere per alcuni Obiettivi Specifici.

Questa tabella va moltiplicata per tutti gli obiettivi specifici e per tutti i POR. Si tratta di migliaia di target, che esibiscono una precisione esemplare, al quarto decimale, su una infinità di variabili.

Tuttavia, dovrebbe essere chiaro che questi target non posseggono la prima caratteristica indicata sopra: sono tutti espressione del concetto “di più è meglio”, indipendentemente che i progetti siano benefici per la collettività.

D'altra parte un target come “aumentare di cinque punti percentuali il tasso di occupazione per i giovani tra i 24 e i 36 anni”, peraltro molto frequente come abbiamo visto, non possiede il secondo requisito indicato sopra: esso dipende poco dalle azioni intraprese, e molto dalla congiuntura.

Il problema, e la soluzione, sono sempre gli stessi: non abbiamo idea dei costi e dei benefici delle centinaia di migliaia di progetti finanziati dai fondi strutturali, eppure continuiamo a comportarci come se la cosa naturale da fare fosse spendere il più possibile su questi progetti.

Tabella 9: Indicatori di realizzazione e di risultato

OBIETTIVI SPECIFICI		Indicatore di realizzazione	u.m.	Valore atteso 2007-2013
a	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	Progetti previsti per tipologia di intervento	n.	1.913
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	105.583
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	
b	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	Progetti per tipologia di intervento	n.	4.400
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	1.400
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	7.466
c	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	Progetti per tipologia di intervento	n.	383
		Destinatari per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (previsti)	n.	4.775
		Imprese associate agli interventi secondo classificazione nazionale FSE	n.	1.600

OBIETTIVI SPECIFICI		Indicatori di risultato	Valore iniziale al 2007	Valore atteso al 2013
a	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici	a.1) Tasso di copertura dei destinatari degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati declinato per genere (<u>media annua</u>)	0,59%	0,42%
		<i>rispetto occup. femminile</i>	0,61%	0,44%
b	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	b.1) Tasso di copertura delle imprese coinvolte nei progetti finalizzati ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi sul totale delle imprese presenti nel territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,34%
c	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	c.1) Numero di imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, sul totale delle imprese presenti nel territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,07%
		c.2) Numero di imprese coinvolte dagli interventi finalizzati all'imprenditorialità sul totale delle imprese presenti sul territorio (<u>media annua</u>)	nd	0,06%

Fonte: POR FSE Lombardia p. 58

10. Europa 2020: cosa è cambiato?

Il nuovo ciclo di programmazione europeo per il settennato 2014-20 prevede un'allocazione di fondi strutturali all'Italia di 41 miliardi, di cui oltre 24 solo alle regioni del Mezzogiorno (si veda la Tabella 10). Questa cifra va raddoppiata con la quota di co-finanziamento italiano. Si tratta quindi di un fiume di denaro.

Tabella 10: La nuova programmazione europea, 2013-20

	FESR	FSE	FEASR	Totale
Totale	20,7	10,4	10,4	41,5
di cui: Mezzogiorno	17,2	6,3	ND	23,5

Fonte: Accordo di Partenariato, pp. 235-8. Dati in miliardi di Euro.

Nel metodo, la nuova programmazione europea vorrebbe presentarsi come un cambiamento epocale rispetto alla precedente. In realtà, nella sostanza se ne discosta pochissimo, e i problemi che ne hanno determinato il fallimento in Italia persistono immutati. Vediamo il perché.

La programmazione europea inizia ora con tre **Priorità**: esse sono una crescita "Intelligente", "Sostenibile", e "Solidale" (qualcuno si potrebbe chieder chi mai vorrebbe proporre una crescita stupida, insostenibile, e iniqua, ma questo è un altro discorso). Si noti che queste sono praticamente le stesse Priorità della programmazione 2007-13, sebbene con un nome molto abbreviato. Vi sono poi 11 **Obiettivi Tematici**, molto simili agli Orientamenti Specifici della vecchia programmazione. Un Quadro Strategico Comune (ancora da scrivere, a quanto ci risulta) individuerà poi degli **Orientamenti Strategici**.

Le nuove regole del FSE stabiliscono delle **Priorità d'Investimento** per ogni Obiettivo Tematico della programmazione comunitaria. Queste sono tipicamente 6 o 7 per ogni Obiettivo Tematico, quindi sono molto simili alle (e in realtà più numerose delle) Sotto-Priorità della precedente programmazione.

L'unico documento ufficiale finora pubblicato della programmazione nazionale è l'Accordo di Partenariato. Tra le altre cose, esso definisce le **Linee di Indirizzo Strategico**, i **Risultati Attesi**, e gli **Indicatori di Risultato** specifici per l'Italia per ogni Obiettivo Tematico comunitario.

In realtà, le Linee di Indirizzo Strategico sono molto simili agli Obiettivi Generali della vecchia programmazione. E i Risultati Attesi sono molto simili agli Obiettivi Specifici. Qui sotto riportiamo i Risultati Attesi e gli indicatori di Risultato dell'Obiettivo Tematico 10: "Investire nell'Istruzione, nella formazione e

nella formazione professionale". È chiaro che i Risultati Attesi sono molto simili agli Obiettivi Specifici della Priorità 1 del Quadro Strategico Nazionale del 2007-13 (Grafico 3). Nessun progetto che poteva essere giustificato sotto la vecchia programmazione può venire escluso nella nuova, e viceversa: le due programmazioni sono largamente equivalenti.

RA 10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target, anche attraverso la promozione della qualità dei sistemi di istruzione pre-scolare, primaria e secondaria e dell'istruzione e formazione professionale (IFP)

Indicatori di Risultato: 1) Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale; 2) Quota di 18-24enni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni.

RA 10.2 Miglioramento delle competenze chiave degli allievi, anche e mediante il supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff

Indicatori di Risultato: 1) Miglioramenti dei rendimenti degli studenti in italiano e matematica; 2) Allievi con certificazione linguistica e delle competenze digitali per livello.

RA 10.3 Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta

Indicatori di Risultato: 1) Adulti che partecipano all'apprendimento permanente; 2) Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale.

RA 10.4 Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo, attraverso il sostegno a percorsi formativi connessi alla domanda delle imprese e/o alle analisi dei fabbisogni professionali e formativi, al rilascio di qualificazioni inserite nei repertori regionali o nazionale, il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione in linea con le raccomandazioni europee

Indicatori di Risultato: Quota di occupati, disoccupati e inattivi che partecipano ad iniziative formative finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali nonché all'acquisizione di qualificazioni (con dettaglio settoriale).

RA 10.5 Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, attraverso l'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore, la riduzione dei tassi di abbandono precoce degli studi, il miglioramento della qualità e efficienza dell'istruzione superiore, l'accrescimento della pertinenza al mercato del lavoro dei programmi di istruzione superiore e/o equivalente

Indicatori di Risultato: Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomatici post - secondaria 12 mesi dal conseguimento del titolo.

RA 10.6 Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale, anche attraverso l'intensificazione dei rapporti scuola-formazione-impresa e lo sviluppo di poli tecnico-professionali.

Indicatori di Risultato: Quota di giovani qualificati presso i percorsi di istruzione tecnica e professionale e di istruzione formazione tecnica superiore sul totale degli iscritti (IFTS).

RA 10.7 Aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi e miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici

Indicatori di Risultato: Quota di edifici in possesso del documento di valutazione antirischi.

RA 10.8 Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione

Indicatori di Risultato: Rapporto allievi/nuove tecnologie (PC, tablets).

Il documento "Metodi e Obiettivi: Per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", il lavoro di apertura della nuova programmazione scritto dal governo Monti, presenta i Risultati Attesi e gli Indicatori di Risultato come una delle 7 grandi innovazioni di un metodo "profondamente rinnovato" rispetto al passato

(doppia sottolineatura nell'originale, p. 14). Le innovazioni rivoluzionarie, che dovrebbero evitare gli errori del passato, sono sette: 1 Risultati attesi; 2 Azioni; 3 Attuazione: tempi previsti e sorvegliati; 4 Apertura; 5 Partenariato mobilitato; 6 Valutazione; 7 Forte presidio nazionale.

Ma prendiamo per esempio la prima innovazione, "Risultati Attesi". Scrive il documento: "Nella programmazione operativa, gli obiettivi stabiliti saranno definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. I risultati attesi saranno in genere misurati da uno o più "indicatori di risultato" [che consentiranno] di rendere evidenti le finalità degli interventi... di dare un pungolo forte agli amministratori per la loro azione, [e] alla valutazione di impatto di avere una base di riferimento." (p. 6).

Ma come abbiamo visto i Risultati Attesi sono equivalenti agli Obiettivi Specifici della vecchia programmazione. E sappiamo che i POR già contenevano miriadi di indicatori di risultato. Nella nuova programmazione, gli Indicatori di Risultato dovrebbero essere molto diversi perché più specifici. Ma basta uno sguardo agli Indicatori di Risultato dell'Obiettivo Tematico 10 riportati sopra per capire che non è così.

Si prenda per esempio gli Indicatori di Risultato relativi al Risultato Atteso RA3. Essi sono: 1) "Adulti che partecipano all'apprendimento permanente"; 2) "Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale". Questo due indicatori non soddisfano il principio 1) della sezione 9: esattamente come nella vecchia programmazione, non dicono nulla sugli effetti dei corsi di formazione. L'intera popolazione potrebbe partecipare ai corsi di formazione, ma questa sarebbe una pessima notizia se i corsi di formazione sono uno spreco di risorse. Anche in questo caso, l'incentivo per le Regioni sarà di massimizzare la quantità, nella totale indifferenza alla qualità.

O prendiamo l'Indicatore di Risultato per il Risultato Atteso 5: "Condizione occupazionale dei Laureati o Diplomati post - secondaria 12 mesi dal conseguimento del titolo". Questo indicatore invece non soddisfa il criterio 2): esso dipende in larga parte dalla congiuntura. Il suo andamento non ci dice praticamente niente sull'efficacia delle azioni intraprese con i fondi strutturali.

Si veda infine l'Indicatore di Risultato del Risultato Atteso 8: "Rapporto allievi/nuove tecnologie (PC, tablets)". Questo non soddisfa il criterio 1), ed è particolarmente sorprendente. Niente è più semplice che soddisfare questo criterio: si compra un tablet per tutti gli studenti. In realtà, mentre si può pensare che i corsi di formazione al limite siano solo tempo sprecato, gli esperti dell'educazione discutono da tempo se studiare su un tablet non possa essere addirittura nocivo, alla salute e all'apprendimento. Tuttavia qualche

burocrate ha deciso che massimizzare i tablet a scuola suona “moderno”, e così deve essere. Poiché poi i tablets non sono gratis, questo indicatore è semplicemente insensato.

O prendiamo la sesta “profonda innovazione”: la Valutazione. Abbiamo visto che le valutazioni non sono certo mancate. Semplicemente, con i dati esistenti non è possibile valutare l’efficacia di questi programmi. Non c’è alcuna proposta concreta nel nuovo Accordo di Partenariato per risolvere il problema. Ma l’ulteriore enfasi sulla valutazione porterà probabilmente ad aumentare ancora le risorse spese per quella che oggi passa per valutazione, per la felicità dei tanti centri di ricerca e servizi di valutazione coinvolti.

La programmazione 2007-2013, come è noto, si è persa in un mare di documenti, di parole, di sigle, e di retorica, in cui nessuno ci ha capito più niente. Il nuovo ciclo di programmazione prometteva di riformare questo approccio. Come abbiamo visto, nella sostanza non è cambiato niente. Ma neanche nella forma. Ecco per esempio un tipico passaggio dell’Accordo di Partenariato, a proposito delle Linee di Indirizzo Strategico per il primo Obiettivo Strategico:

“Fino ad oggi si è scelto di investire nell’aiuto alle specializzazioni produttive consolidate, senza tener conto delle reali opportunità di mercato, attuali e prospettive, ed in generale della sostenibilità nel lungo periodo del vantaggio competitivo dei territori derivante dalle stesse specializzazioni. Tale impostazione è stata superata considerando la necessità di progettare le traiettorie di sviluppo sulla base di un approccio *competence-based*, attento cioè alle effettive potenzialità di sviluppo del sistema delle imprese e della ricerca; e di utilizzare la dimensione regionale come unità di analisi delle eterogenee condizioni di sviluppo dei territori, assumendo allo stesso tempo come unità di definizione delle attività la dimensione nazionale: questo ha consentito di bilanciare le specializzazioni emergenti nei territori evitando duplicazioni di esperienze, traendo il maggior vantaggio dalla prossimità tecnologica e cognitiva tra specializzazioni differenti, in modo da massimizzare l’efficacia degli interventi.” (Accordo di Partenariato, pp. 133-34)

Alzi la mano chi ha capito.

11. Conclusioni

Nessuno sa quali effetti abbiano i progetti finanziati con i fondi strutturali. Nonostante questo, in cinque anni si sono finanziati oltre 500.000 progetti di formazione, e innumerevoli altri progetti. Tutti cercano di

massimizzare la somma che l'Italia riceve e spende su questi progetti; nessuno sembra chiedersi se ne valga la pena, e non convenga invece lasciare questi soldi nelle tasche del contribuente.

Nonostante, come sempre in questi casi, si continui a ripetere che “questa volta è diverso, abbiamo imparato dagli errori del passato”, la programmazione per il 2014-20 è molto simile, nella sostanza e anche nella forma, a quella del 2007-13. Continueremo a spendere decine di miliardi, senza nemmeno chiederci se sia una buona idea.