

CAPITOLO 2

Apprendimento reciproco nelle strategie europee: metodo aperto di coordinamento e scambio di buone pratiche (*Filippo Strati)**

* Componente della rete di esperti indipendenti sulle politiche di inclusione sociale (EU Network of Independent Experts on Social Inclusion). Studio Ricerche Sociali, www.srseuropa.eu

La finalità di questo contributo è di sintetizzare il quadro di riferimento che collega l'uso delle buone pratiche alle strategie dell'Unione Europea come strumento di apprendimento reciproco tra differenti contesti locali. A tal fine, l'articolo esamina quattro aree tematiche. La prima riguarda i principi che orientano la Governance Europea, la Strategia di Lisbona (crescita e occupazione), la Strategia di Göteborg (sviluppo sostenibile) e l'Agenda Sociale. Sebbene la convergenza di tali orientamenti non sia sempre tenuta presente dai decisori politici, è pur facile dimostrare come essa sia ricca di implicazioni sul piano del coordinamento delle politiche e della partecipazione democratica di tutti gli attori che rappresentano i cittadini europei. Come è possibile, allora, perseguire obiettivi condivisi unendo le risorse che derivano dalla ricca diversità istituzionale, sociale e culturale europea? Questa domanda anima la seconda area tematica che sofferma l'attenzione sul metodo aperto di coordinamento (MAC). Esso è usato per alimentare il processo di convergenza implementando le strategie europee tramite, ad esempio, i Programmi di Riforma Nazionale, i Rapporti sulla Strategia Nazionale per l'Inclusione e la Sicurezza Sociale e i Rapporti Nazionali sulla Strategia per lo Sviluppo Sostenibile.

Il MAC è essenzialmente basato sulla condivisione di obiettivi comuni e sull'apprendimento reciproco tra le varie realtà europee. Certo esistono critiche al MAC. Esso non può, per esempio, sostituirsi al ruolo che deve svolgere la legislazione dell'Unione Europea nel garantire i diritti fondamentali di Cittadinanza Europea e nell'assicurare coerenti azioni dei governi nazionali e sub-nazionali. Limiti del MAC sono evidenti nell'esperienza italiana, come è sottolineato nella terza area tematica di questo articolo. I limiti italiani concorrono comunque a considerazioni di valenza europea. Lasciando troppo spazio a contraddittorie dinamiche nazionali e troppo tempo alla crescita della consapevolezza e capacità di agire in modo europeo, si corre infatti il rischio di rallentare i processi di convergenza e di indebolire la modernizzazione del modello sociale. L'articolo suggerisce quindi come migliorare la situazione italiana considerando i seguenti aspetti: interazione tra politiche; definizione e integrazione di obiettivi; monitoraggio e valutazione di politiche e impatti; coordinamento istituzionale; partecipazione di tutti gli attori; diffusione e apprendimento reciproco.

L'ultimo aspetto introduce la quarta area tematica, che affronta specificatamente le modalità per usare le buone pratiche. La definizione concettuale di buona pratica permette di evidenziarne le caratteristiche distintive che concorrono al processo di apprendimento reciproco. Si possono così estrarre gli ingredienti basilari per lo scambio di lezioni utili ad aumentare la consapevolezza dei problemi e la capacità di risolverli agendo localmente e pensando globalmente.

Convergenza delle strategie dell'Unione Europea

“Unita nella diversità” questo è il motto dell'Unione Europea (UE), costituita oggi da 493 milioni di cittadini, 27 Stati, 271 regioni, 1.303 province e 121.601 comuni.

Molti sono i metodi e gli strumenti per assicurare il coordinamento e la convergenza delle strategie dell'UE usando la ricchezza delle diversità nazionali e regionali e comprendendo le pluralità dell'identità umana dei cittadini: individuazione e condivisione di obiettivi comuni, linee guida per raggiungerli ed indicatori per valutarne gli impatti; confronto (*benchmarking*) tra pari (*peer review*) per migliorare le prestazioni dei vari

territori tramite lo scambio di conoscenza e saper fare (lezioni) che derivano da esperienze di realizzazioni concrete (buone pratiche).

Si tratta di un processo di apprendimento reciproco (*mutual learning*) che permette all'UE di agire come sistema costituito da molteplici sistemi ed agente in un sistema più ampio, quello mondiale.

La ragione effettiva	per una coerente gestione di sistema
<p>Poiché per sistema va intesa l'unità globalmente organizzata di interrelazioni tra componenti (siano esse azioni, persone, altri esseri viventi e la natura in generale);</p> <p>Poiché ciascuna componente è a sua volta un sistema;</p> <p>Poiché la parte sta nel tutto e il tutto sta nella parte;</p> <p>Poiché causa ed effetto non sono lineari ma ricorsivi e intrecciati (la causa è effetto nella misura in cui l'effetto è a sua volta causa).</p>	<p>Il modo migliore di governare un sistema è cogliere la sua complessità per fluidificare e innovare continuamente le relazioni tra le molteplici e differenti componenti</p> <p>per favorire la loro reciproca evoluzione (capacità di evolvere assieme) nel mentre esse si organizzano in autonomia (auto-organizzazione)</p> <p>con mutuo rispetto (<i>trust</i>), padronanza e senso di appartenenza (<i>ownership</i>) ad una casa (<i>oikos</i>) comune (il villaggio globale)</p> <p>affinché negoziando, bilanciando e condividendo decisioni</p> <ul style="list-style-type: none"> • tutti vincano (<i>win-win approach</i>); • la competizione sia strumento di solidarietà (tra persone, territori e generazioni); • la convergenza arricchisca la creatività (molteplici approcci, metodi e strumenti); • la globalizzazione nutra le capacità individuali e collettive di ogni realtà sociale, temporale e territoriale.

È a tal fine necessario che il processo decisionale semplifichi ma non riduca la complessità. Semplificare significa ridurre la complicazione (confusione) e l'entropia (degradazione) dei sistemi in esame. Non ridurre la complessità significa "abbracciare, connettere, aggregare tutte le parti di un sistema" (tale è la definizione di complessità) per gestire il cambiamento come processo aperto ed efficiente.

Il processo decisionale deve quindi basarsi su regole del gioco e procedure trasparenti e coinvolgenti. Trasparenza significa chiarezza e fluidità dell'insieme di relazioni tra componenti (cioè il sistema stesso). Coinvolgimento significa inclusione e responsabilizzazione delle componenti, ovverosia i molteplici attori detentori o portatori di interessi (*stakeholders*). Molti stakeholders esprimono direttamente gli interessi che rappresentano, altri non possono farlo e sono i cosiddetti stakeholders "senza voce" (l'ambiente naturale, le specie non umane e le generazioni future) che hanno bisogno di chi li possa consapevolmente rappresentare.

Partecipazione (coinvolgimento attivo degli stakeholders nel processo decisionale) e responsabilità (chiari ruoli e responsabilità degli stakeholders) sono i principi della *Go-*

vernance europea¹ (CEC, 2001) assieme ad efficacia (precisi obiettivi, monitoraggio delle politiche e valutazione degli impatti attuali e futuri), coerenza (integrazione e complementarietà di obiettivi e politiche economiche, sociali e ambientali) ed apertura delle istituzioni (affinché siano vicine ai cittadini).

La Governance è infatti il processo che, come scritto più sopra, fluidifica e innova continuamente le relazioni tra molteplici e differenti componenti di un sistema. Tale processo si esprime in un insieme di procedure che regolano ruoli e responsabilità tra Capitale Istituzionale (risorse costituite da capacità di governo, organizzazione e fornitura di servizi), Capitale Sociale (risorse costituite da capacità relazionali tra cittadini tramite reti formali e informali, dalla famiglia alle parti sociali, alle associazioni della cosiddetta società civile) e Capitale Umano (risorse costituite da capacità individuali, cioè conoscenze, abilità e competenze possedute dai cittadini).

La Governance europea coniuga i principi di *empowerment* e sussidiarietà. *Empowerment*, perché tende a far crescere la capacità di tutte le componenti del sistema (in questo caso gli stakeholders e le loro comunità di riferimento) per decidere attivamente e controllare la propria vita (progetti, strategie e piani di sviluppo). Sussidiarietà, perché tende a risolvere i problemi secondo le dimensioni (territoriale e temporale) con le quali si presentano, rispettando e devolvendo autonomie e responsabilità tramite il coordinamento e l'integrazione dei cicli decisionali dall'alto verso il basso (*top-down*) e dal basso verso l'alto (*bottom-up*).

La Governance Europea è quindi multi - attore (governi, parti sociali, organizzazioni della società civile e cittadini), multi - livello (locale, regionale, nazionale ed europea) e multi - tempo (generazioni attuali e future).

Ovviamente la qualità della Governance europea è determinata dalle interrelazioni tra valori, culture, comportamenti ed azioni delle diverse comunità nazionali, regionali e locali. Per tali motivi e con tale ricchezza, l'apprendimento reciproco è il motore di "Essere Europei" in grado di affrontare le sfide del 21° Secolo. E per fare ciò, occorre apprendere anche dagli altri popoli del Mondo.

"Unita nella diversità", l'UE ha acquisito una chiara visione dei valori e degli obiettivi da perseguire per affrontare tali sfide, come si può evincere dai principi presenti nel nuovo Trattato di Lisbona ([Box 1](#)) che dovrebbe essere ratificato dai 27 Stati entro il 1° Gennaio 2009 (finora 18 Stati lo hanno approvato) dopo il tormentato percorso, iniziato nel 2002, ricco di speranze e di contrasti per una Costituzione europea.

Va inoltre tenuto presente che già il Trattato di Amsterdam del 1997 esige che tutte le politiche e i programmi siano concepiti e realizzati coerentemente con i principi dello sviluppo sostenibile, mentre il nuovo Trattato di Lisbona incorpora la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (varata a Nizza nel 2000), i cui principi rappresentano, secondo alcune scuole di pensiero, la basilare componente di una Costituzione Europea, anche se tale tentativo è fallito.

L'insieme di tali principi orienta le strategie dell'UE. La loro sintesi si trova in quello che può essere chiamato processo di "Lisborg", costituito dalla convergenza delle strategie di Lisbona (crescita e occupazione) e Goteborg (sviluppo sostenibile). Tale processo anima anche l'attuale dibattito sulla nuova Agenda Sociale.

1 Commission of the European Communities, European Governance, White Paper, COM(2001) 428

Box 1: Estratti dagli articoli 2 e 3 del Trattato di Lisbona sull'Unione Europea

L'Unione:

- Si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.
- Si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.
- Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.
- Combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.
- Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.
- Rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.
- Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Con la Strategia di Lisbona adottata nel 2000, l'Unione vuole "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"². Vari Consigli Europei hanno promosso l'attuazione di riforme strutturali nei paesi dell'UE, giungendo al 2005, anno in cui la Strategia di Lisbona è stata rinnovata³, rilanciandola e semplificando il processo decisionale⁴.

In tale occasione sono state adottate linee-guida⁵, recentemente confermate anche nel periodo 2008 - 2010⁶ (con 24 orientamenti integrati), per integrare l'occupazione, le politiche macroeconomiche e quelle microeconomiche.

2 Council of the European Union, Presidency Conclusions, Lisbon 23 and 24 March 2000, http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

3 Importante a tal fine è stato il rapporto Kok, *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, November 2004, anche se improntato da una lettura convenzionalmente economicista

4 Commission of the European Communities, *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, COM(2005) 24; *Delivering on growth and jobs: a new and integrated economic and employment co-ordination cycle in the EU*, SEC(2005) 193, *A year of delivery*, COM(2006) 816

5 Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 10255/05, 18 June 2005 and European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005 - 08)*

6 Council of the European Union, *Broad Economic Policy Guidelines*, 7280/08, 4 March 2008, *Launching the new cycle of the renewed Lisbon Strategy for growth and jobs (2008 - 2010)*, 7652/08, 14 March 2008

Tre sono i pilastri della Strategia di Lisbona:

- quello dell'economia competitiva, dinamica e fondata sulla società della conoscenza, investendo in ricerca e sviluppo;
- quello sociale, investendo in risorse umane e nella lotta contro l'esclusione sociale per modernizzare il Modello Sociale Europeo, con particolare attenzione all'istruzione, alla formazione, alla politica attiva per l'occupazione;
- quello ambientale, investendo nelle risorse naturali e dissociando la crescita economica dal degrado ambientale.

Le tematiche ambientali sono entrate a far parte della Strategia di Lisbona nel 2001 con il Consiglio Europeo che ha varato la Strategia di Goteborg per lo sviluppo sostenibile⁷.

L'UE si riferisce alla definizione di sviluppo sostenibile adottata a livello mondiale nel lungo percorso che dalla Commissione Brundtland dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nel 1987 arriva ai giorni nostri, passando dalla Dichiarazione di Rio varata nel Summit ONU del 1992, dalla Dichiarazione di New York sugli obiettivi del Millennio varata nel Summit ONU del 2000 e dai documenti strategici approvati nel Summit ONU di Johannesburg del 2002.

Secondo tale definizione, è sostenibile quello sviluppo che “soddisfa i bisogni delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”⁸. Si tratta di un processo nel quale l'uso delle risorse ambientali (capitale naturale), delle risorse economiche e tecnologiche (capitale creato dall'umanità) e delle risorse socio-culturali (capitale umano) è posto in reciproca armonia per incrementare il potenziale attuale e futuro per la vita del Pianeta.

Nel 2005⁹, stabilendo il rilancio della Strategia di Lisbona, il Consiglio dell'UE “riafferma che questa strategia si colloca, essa stessa, nel contesto più ampio dell'esigenza di sviluppo sostenibile” e che “l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione - nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile. A fianco dei governi, tutti gli altri attori interessati - parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile - devono far propria la strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi”.

La Strategia di Goteborg è stata rivista tramite un processo di aperta consultazione iniziato nel 2004. Nel 2005¹⁰ il Consiglio Europeo ha approvato la Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile e nel 2006 ha adottato la nuova strategia 2005-2010¹¹.

La Dichiarazione precisa una serie di macro obiettivi (“Tutela dell'ambiente”, “Equità sociale e coesione”, “Prosperità economica e Assumerci le nostre responsabilità a livello internazionale”) e principi (ad esempio: “Promozione e protezione dei diritti fondamentali”, “Solidarietà intragenerazionale ed intergenerazionale”, “Partecipazione

7 Commission of the European Communities, *A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001) 264

8 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987

9 Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 7619/05, 23 March 2005

10 Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 10255/1/05, rev 1, 15 July 2005

11 Council of the European Union, *Renewed EU Sustainable Development Strategy*, 10917/06, 26 June 2006

dei cittadini”, “Sfruttamento delle migliori conoscenze disponibili”) guida ribadendo che “Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo chiave, sancito dal Trattato, per tutte le politiche della Comunità europea. Esso è volto a migliorare costantemente la qualità della vita sul pianeta per le generazioni attuali e future. Ha per obiettivo di preservare la capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità. Poggia sui principi della democrazia e dello stato di diritto, nonché sul rispetto dei diritti fondamentali, compresa la libertà e le pari opportunità per tutti. Garantisce la solidarietà intragenerazionale e quella intergenerazionale. Tende a promuovere un’economia dinamica, la piena occupazione, un livello elevato di istruzione, di tutela della salute, di coesione sociale e territoriale, nonché di tutela dell’ambiente in un mondo pacifico e sicuro, che rispetti la diversità culturale”.

I macro obiettivi sono dettagliatamente articolati¹² per rispondere a sette sfide:

- Cambiamento climatico e energia pulita
- Trasporto sostenibile
- Consumo e produzione sostenibili
- Conservazione e gestione delle risorse naturali
- Salute pubblica
- Inclusione sociale, demografia e migrazione
- Povertà mondiale e sfide dello sviluppo sostenibile

Le azioni e i risultati attesi per affrontare le suddette sfide interagiscono con la Strategia di Lisbona arricchendola. Le prime quattro sfide entrano, infatti, nel merito dell’Orientamento n. 11 (Favorire l’impiego sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell’ambiente e crescita). L’ultima sfida qualifica meglio gli indirizzi macro / microeconomici. Le altre due sfide supportano la modernizzazione del modello sociale europeo ampliando gli Orientamenti relativi alle politiche occupazionali.

Pur se avviato, il processo di “Lisborg” (Lisbona + Goteborg) è comunque tuttora animato da contrapposizioni tra almeno due scuole di pensiero.

Secondo una scuola, sostenibilità significa “riconciliazione fra umanità e natura” (parametro qualitativo) e deve soprintendere all’amministrazione razionale delle risorse e alle modalità di produzione e consumo (parametro quantitativo) perseguendo un approccio olistico in grado di tener conto di tutte le componenti (umane e non) del sistema Terra¹³.

L’altra scuola, molto più tradizionale, è orientata alle ragioni economiche, secondo le quali dalla crescita (parametro quantitativo) dipendono gli aspetti relativi allo sviluppo (parametro qualitativo).

12 Per una dettagliata analisi è utile consultare: Commission of the European Communities, *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, COM(2007) 642; European Commission, Secretariat General, *Progress on EU Sustainable Development Strategy*, final report curato da ECORYS, 29 February 2008

13 Ad esempio, Edgar Morin (*La Méthode 2. La Vie de la Vie*, Editions du Seuil, 1980) afferma che: l’uomo deve smettere di considerarsi padrone o pastore della natura; l’uomo non può essere il solo pilota, deve diventare copilota della natura, mentre la natura stessa deve diventare copilota dell’uomo; questo nuovo matrimonio fra la natura e l’umanità necessita il superamento della tecnica attuale e dell’attuale modo di pensare, compreso quello scientifico, pur riconoscendo all’ecologia il ruolo importante di scienza che per la prima volta pone il problema della relazione fra l’umanità e la natura; in altri termini, la società deve rientrare a far parte della natura e la natura deve rientrare a far parte della società. (Tra altre elaborazioni dello stesso autore, si veda *Terre – Patrie*, Editions du Seuil, 1993).

La stessa concezione di sviluppo viene chiamata in causa per motivi noti in tutte le culture del mondo, a partire da quelle che costituiscono il modello umano occidentale¹⁴.

In sintesi, la questione è se lo sviluppo è sinonimo di benessere economico realizzato dalla crescita continua di beni e prodotti (misurabile ad esempio tramite il loro valore di mercato, cioè dal PIL – prodotto interno lordo¹⁵), oppure se per sviluppo debba intendersi il processo tramite il quale la conoscenza, la comprensione e la capacità umana sono usate per migliorare il benessere generale di tutte le componenti di un sistema complesso (la Terra). Nel primo caso la qualità della vita dipende principalmente da come le risorse economiche sono distribuite tra gli esseri umani (ad esempio una più equa ripartizione del reddito, cioè della ricchezza monetaria prodotta). Nel secondo caso, la qualità della vita dipende da come sono usate e ripristinate tutte le risorse che il sistema complesso (la Terra) fornisce in termini di servizi indispensabili per l'esistenza e l'evoluzione di tutte le sue componenti (esseri umani e non).

Il suddetto dibattito anima quindi il processo di “Lisborg” ed ha evidenti implicazioni sulla visione sociale per l'Europa del 21° secolo, ovverosia sulla nuova Agenda Sociale.

La nuova Agenda Sociale¹⁶ si basa su un approccio che integra:

- Opportunità, per avere buone premesse nella gestione della propria vita, realizzare il proprio potenziale e cogliere al meglio le occasioni offerte da un'Europa innovatrice, aperta e moderna;
- Accesso, tramite nuovi e più efficaci metodi per ottenere istruzione, progressi nel mercato del lavoro, assistenza sanitaria e protezione sociale di qualità e per partecipare alla vita culturale e sociale;

14 Come sostiene ancora Edgar Morin (*Vers l'abîme?*, Editions de L'Herme, 2007): lo sviluppo, nozione apparentemente universalista, costituisce un tipico mito del socio-centrismo occidentale, motore di occidentalizzazione forsennata; lo sviluppo ignora ciò che non è calcolabile e misurabile, cioè la vita, la sofferenza, la gioia, l'amore, e la sola misura di soddisfazione è nella crescita della produzione, della produttività, del reddito monetario; concepito unicamente in termini quantitativi, esso ignora le qualità dell'esistenza, della solidarietà, dell'ambiente, della vita, delle ricchezze umane non calcolabili e non montezzebbili. Edgar Morin sostiene (*L'An I de l'ère écologique. La Terre dépend de l'homme qui dépend de la Terre*, Editions Tallandier, 2007) che occorre reinventare il concetto di sviluppo, trasformandolo in quello di fioritura (rigoglio), perché esso, anche nella forma addolcita di “sostenibile”, contiene ancora quel nucleo cieco tecno-economico per il quale ogni progresso umano deriva da crescite materiali.

15 A parte le considerazioni più scientifiche che hanno portato ad identificare altri indicatori di sviluppo, ad esempio HDI (Human Development Index, indice di sviluppo umano), Green (verde) HDI, Ecological Footprint (impronta ecologia), nonché gli Indicatori di Sviluppo Sostenibile (SDI, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>), è ormai ben conosciuto il discorso di Robert Kennedy nel Marzo del 1968 sull'inadeguatezza del PIL come indicatore di benessere: “Il PIL comprende anche l'inquinamento dell'aria e la pubblicità delle sigarette, e le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine dei fine-settimana (...) programmi televisivi che valorizzano la violenza per vendere prodotti violenti ai nostri bambini. Cresce con la produzione di napalm, missili e testate nucleari, comprende anche la ricerca per migliorare la disseminazione della peste bubbonica, si accresce con gli equipaggiamenti che la polizia usa per sedare le rivolte, e non fa che aumentare quando sulle loro ceneri si ricostruiscono i bassifondi popolari. Il PIL non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti. Non tiene conto né della giustizia nei nostri tribunali, né dell'equità nei rapporti fra di noi. Il PIL non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la devozione al nostro paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta.”

16 Commission of the European Communities, *Opportunities, access and solidarity: towards a new social vision for 21st century Europe*, COM(2007) 726

- Solidarietà, per promuovere coesione e sostenibilità sociale garantendo che nessuno sia escluso.

Tale approccio è perseguito con sette aree di azione:

- investire nei giovani
- investire in percorsi professionali gratificanti
- investire nell'allungamento di una vita salutare
- investire nelle pari opportunità e nell'eguaglianza di genere
- investire nell'inclusione attiva¹⁷ e nella non discriminazione
- investire nella mobilità all'interno dell'UE e nell'integrazione degli immigrati
- investire nella partecipazione civica, nella cultura e nel dialogo

La nuova Agenda Sociale nasce da un'ampia consultazione pubblica, svolta dall'UE per un anno intero (Febbraio 2007 - Febbraio 2008) dopo il varo dell'Agenda dei Cittadini¹⁸. La consultazione ha riguardato gli impatti dei cambiamenti in atto (ad esempio, globalizzazione, andamenti demografici, mobilità) sulla modernizzazione del modello sociale europeo.

Molti contributi della consultazione¹⁹ hanno sottolineato che il benessere dei cittadini europei, come obiettivo chiave per tutte le politiche economiche e sociali, va chiaramente oltre la ricchezza materiale. Organizzazioni non governative (ONG) e sindacati hanno espresso dubbi sull'assioma secondo il quale la crescita economica possa ridurre da sola e automaticamente disoccupazione, esclusione sociale e povertà. Sebbene la Strategia di Lisbona sia generalmente ritenuta appropriata per la formulazione e l'implementazione delle politiche sociali, la sua centralità su crescita e occupazione è ritenuta troppo ristretta e si raccomanda di aggiungere linee guida sociali all'attuale serie di orientamenti integrati. Non solo, alcuni suggerimenti richiedono un chiaro spostamento da tale centralità verso una rinnovata strategia sociale per lo sviluppo sostenibile.

I contenuti di tale dibattito sono riecheggianti anche nella recente Conferenza (Maggio 2008) organizzata dall'UE per ricevere ulteriori approfondimenti da un'ampia gamma di stakeholders (Stati, istituzioni europee, parti sociali, società civile ed esperti).

Gli stakeholders hanno sottolineato l'esigenza per una coerenza globale della nuova Agenda Sociale basata su: visione condivisa; approccio olistico di lungo termine; legame tra sviluppo sostenibile e diritti fondamentali; sinergie tra strategia per la crescita e l'occupazione (Lisbona), strategia per lo sviluppo sostenibile (Goteborg), inclusione e protezione sociale (SPSI); valutazione dell'impatto so-

17 Per inclusione attiva si intende l'approccio (*policy mix*) che combina tre elementi: 1) collegamento con il mercato del lavoro tramite opportunità occupazionali o di formazione professionale; 2) sostegno al reddito per un livello sufficiente da permettere alle persone di vivere dignitosamente; 3) migliore accesso ai servizi in modo da rimuovere gli ostacoli incontrati da persone e famiglie per integrarsi nella società, favorendo in tal modo il loro inserimento professionale (tramite, ad esempio, orientamento, cure sanitarie, cure per i figli, apprendimento permanente, formazione informatica per i potenziali lavoratori, incluse le persone diversamente abili, l'uso di nuove tecnologie e organizzazioni del lavoro più flessibili, sostegno psicologico e sociale). Tale approccio è stato definito da: Commission of the European Communities, *Consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM(2006) 44

18 Commission of the European Communities, *A Citizens' Agenda. Delivering results for Europe*, COM(2006) 211

19 Per maggiori dettagli, si consulti: Commission Staff Working Paper, *Report on the public consultation on Europe's social reality and on a new social vision for 21st century Europe*, 2008

ciali delle varie politiche; indicatori compositi di benessere invece di indicatori basati esclusivamente sul PIL; relazioni internazionali (ad esempio con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro - ONU) per rafforzare la dimensione esterna del modello sociale europeo.

Attenzione è stata posta su partecipazione democratica e coordinamento delle politiche.

La partecipazione (dall'individuazione degli obiettivi, alla valutazione dei risultati e alle raccomandazioni per migliorare i processi) deve essere strutturata per coinvolgere sistematicamente un'ampia gamma di attori che rappresentano i cittadini europei, con particolare riguardo alle parti sociali ed alla società civile in tutte le sua diversità. Ciò è necessario per migliorare la governance e la padronanza (*ownership*) dei suoi metodi in un processo comune a tutti i cittadini europei.

Il coordinamento delle politiche deve coniugare processi decisionali che vanno dal basso verso l'alto (*bottom-up*) e viceversa (*top-down*) per coinvolgere molteplici ruoli e responsabilità tramite: analisi condivise (inclusa la valutazione degli strumenti esistenti); comprensione condivisa (basata su partecipazione, dialogo, saperi locali e particolari, sensibilità alle diversità, incluse quelle culturali); apprendimento reciproco (tramite confronto tra pari – *peer review* – e scambio di buone pratiche), soluzione dei problemi e decisioni meditate (andando oltre alla contrattazione e includendo mobilitazione continua degli attori, informazione ed azioni a tutti i livelli).

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, è necessaria l'iniziativa legislativa dell'UE per armonizzare politiche (ad esempio quelle per la *flexicurity*, flessibilità + sicurezza occupazionale) e livelli di accesso (a risorse, diritti, beni e servizi) tra i vari paesi. Tale armonizzazione è comunque determinata dalla capacità di governance (locale, regionale e nazionale) ed è possibile solo se esiste una visione di sviluppo condivisa da tutti gli stakeholders europei.

Il Metodo Comunitario (*Community Method*), costituito dalla legislazione europea e perciò denominato "legge forte" (*hard law*), deve quindi procedere con il rafforzamento del Metodo Aperto di Coordinamento (*Open Method of Coordination*), costituito dai processi di governance adottati dai paesi membri e denominato legislazione leggera (*soft law*).

Metodo Aperto di Coordinamento (MAC): strumento di convergenza europea

Definito nel 2000 strumento essenziale per la Strategia di Lisbona²⁰, il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) supporta gli Stati membri dell'UE a perseguire obiettivi condivisi e scambiare buone pratiche al fine di apprendere reciprocamente dalle loro esperienze. Il MAC è un quadro di riferimento per il coordinamento politico senza vincoli legislativi. La definizione degli strumenti e dei modi più appropriati per raggiungere gli obiettivi condivisi è infatti compito degli Stati membri, rispettando così le loro competenze istituzionali.

20 Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, Lisbon 23 and 24 March 2000, http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

Il MAC si basa su cinque principi-base:

- Sussidiarietà, creando un equilibrio tra il coordinamento europeo, nella definizione di obiettivi e risultati comuni, e la responsabilità degli Stati membri, nella decisione dei contenuti d'azione dettagliati;
- Convergenza, raggiungendo risultati concordati mediante un'azione concertata in cui ogni Stato membro contribuisce ad innalzare la media della performance europea;
- Apprendimento reciproco, scambiando buone pratiche ed esperienze tra Stati membri
- Approccio integrato, impegnando i governi ed un'ampia gamma di stakeholders all'integrazione tra politiche, azioni concertate e provvedimenti coerenti per attuare le necessarie riforme strutturali;
- Gestione per obiettivi, definendo obiettivi, risultati attesi, indicatori quantitativi e qualitativi per il *benchmarking* (confronto), il monitoraggio e la valutazione in base a valori condivisi dagli Stati membri e a tematiche ritenute di comune interesse.

Si tratta di un metodo flessibile e decentralizzato per:

- concordare obiettivi comuni che riguardano traguardi condivisi di alto livello per sostenere l'intero processo di riforma;
- concordare un gruppo di indicatori comuni per misurare i progressi realizzati verso tali traguardi;
- elaborare rapporti nazionali strategici nei quali gli Stati membri programmano le politiche in un periodo di tempo concordato per conseguire gli obiettivi comuni;
- valutare tali strategie congiuntamente con la Commissione dell'UE e gli Stati membri;
- supportare l'elaborazione e l'attuazione delle strategie con lo scambio di conoscenza e saper fare tra gli Stati membri tramite l'individuazione e l'analisi "alla pari"²¹ di buone pratiche.

Il MAC è stato creato nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) lanciata nel 1997 dal Consiglio Europeo di Lussemburgo e, per questo, chiamata anche "Processo di Lussemburgo". Il Consiglio Europeo di Nizza nel Dicembre 2000 ha adottato il MAC per le politiche per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà (cosiddetto Processo di Inclusione Sociale), varando anche la prima Agenda Sociale relativa al periodo 2000 – 2004. Altri due processi si sono succeduti: quello su Pensioni e quello su Salute e Cure Sanitarie di lungo termine.

Quindi processi di MAC hanno interessato varie politiche a livello europeo, includendo ad esempio immigrazione, asilo politico, sicurezza e salute del lavoro, istruzione, giovani, persone diversamente abili, protezione ambientale, ricerca, innovazione, società dell'informazione, sviluppo imprenditoriale, riforme economiche strutturali ed anche diritti fondamentali²².

21 Si tratta della *Peer Review* (analisi tra pari), strumento chiave del MAC per il processo di apprendimento reciproco. Essa riguarda l'esame di una specifica politica, una soluzione concreta (buona pratica) oppure una riforma in atto, volontariamente sottoposte da un paese a un gruppo composto da decisori politici ed esperti di altri paesi, da rappresentanti di stakeholders e da funzionari della Commissione dell'UE.

22 Per ulteriori dettagli, si consultino: Borra's S. and Jacobsson K., "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU" in *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004; Radaelli C., *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2003; Zeitlin J., "Introduction: The Open Method of Coordination in Question" in Zeitlin J. and Pochet P. with Magnusson L. (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, 2005

Con la revisione della Strategia di Lisbona nel 2005, il MAC è stato razionalizzato e rafforzato come strumento per integrare strategie e politiche a livello di UE. Si presenta così un uno quadro di riferimento semplificato costituito dal:

- Programma Nazionale di Riforma (NRP), che è un rapporto complessivo sull'attuazione della Strategia di Lisbona secondo gli orientamenti integrati stabiliti periodicamente a livello di UE, integrando quindi la politica occupazionale (prima oggetto di specifici piani di azione nazionale) in quelle economiche e ambientali²³; a tal fine ogni Stato membro deve nominare un coordinatore nazionale con responsabilità di alto profilo governativo chiamato "Mr/Mrs Lisbon"
- Rapporto Nazionale sulle Strategie per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale (NSR)²⁴, che riunisce le dettagliate politiche per inclusione sociale, pensioni e salute (prima oggetto di separati documenti e piani di azione nazionale) e al quale deve far riferimento il suddetto NRP
- Rapporto Nazionale sulla Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile (NSDS), che specifica le azioni per affrontare le sfide e raggiungere gli obiettivi di tale strategia, ivi incluse le politiche di salute pubblica, istruzione, formazione, occupazione, riduzione della povertà e affermazione delle pari opportunità tra uomini e donne, interagendo chiaramente con i contenuti del NSR²⁵; a tal fine ogni Stato membro deve nominare un coordinatore nazionale SDS

I suddetti tre processi MAC richiedono coordinamento istituzionale, cooperazione tra autorità nazionali e sub-nazionali, mobilitazione e partecipazione degli altri stakeholders (parti sociali, rappresentanti della società civile, esperti, etc.).

Considerazioni sulla situazione italiana del MAC

In coincidenza con la revisione della Strategia di Lisbona, in Italia è stato creato il CIA-CE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei – Legge n. 11/2005) che coinvolge tutti i ministeri responsabili per coordinare le politiche interessate dalle strategie dell'UE. Il CIA-CE è supportato da un Comitato tecnico permanente composto da funzionari di alto livello ed è aperto alla partecipazione delle regioni e delle province autonome.

Le relazioni con le parti sociali sono istituzionalizzate tramite il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), quelle con le regioni e le autorità sub-regio-

23 Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 7619/05, 23 March 2005; i NRP dei vari Stati membri sono disponibili in http://ec.europa.eu/growthandjobs/national-dimension/member-states-autumn-2007-reports/index_en.htm

24 Commission of the European Communities, *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, COM(2005) 706; in http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm si possono consultare i NSR dei vari Stati membri; in http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/expert_reports_en.htm si possono esaminare i rapporti di esperti indipendenti sul processo di inclusione sociale nei vari paesi UE

25 Commission of the European Commission, *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, COM(2007) 642; in http://ec.europa.eu/sustainable/news/index_en.htm#report_2007_en sono disponibili i NSDS dei vari Stati membri

nali tramite la Conferenza Permanente Stato – Regioni (Leggi n. 281/1997, 3/2001 e 131/2003), quelle con il Parlamento tramite la trasmissione di documenti rilevanti, rapporti semestrali e annuali alle sue Commissioni di lavoro.

Il CIACE ha elaborato i rapporti 2006 e 2007 di implementazione del NRP (Strategia di Lisbona) e quello 2007 di implementazione del NSDS (Strategia di Goteborg), mentre il NSR (Inclusione e protezione sociale) è stato elaborato tramite il coordinamento di tre ministeri (Lavoro e Previdenza Sociale, Solidarietà Sociale, Salute). Inoltre un recente accordo (22/01/2008) tra il Ministero della Solidarietà Sociale e le Regioni prevede un progetto annuale per sperimentare una migliore cooperazione istituzionale secondo i principi di governance previsti dalla nuova Strategia di Lisbona e dal relativo processo MAC.

Le suddette innovazioni cercano di affrontare i limiti registrati dall'esperienza italiana del MAC negli anni passati e sottolineati da vari esperti e studiosi²⁶. Pur trattandosi di limiti specificatamente nazionali, essi concorrono a considerazioni generali di valenza europea²⁷ che registrano punti di vista a volte contrapposti.

Una visione pessimista coglie nel MAC il rischio di erodere il modello sociale europeo in quanto il Metodo Comunitario, detto anche “*hard law*” (legislazione forte consistente in direttive, parametri sociali, procedure ed armonizzazione normativa tra i vari paesi), sarebbe progressivamente indebolito dal MAC, detto anche “*soft law*” (legislazione leggera basata sulla condivisione del coordinamento per obiettivi e degli orientamenti strategici europei e su meccanismi e strumenti affidati alla responsabilità e alla volontà nazionale).

Viceversa, una visione ottimista coglie nel MAC l'opportunità per modernizzare e rafforzare il modello sociale europeo, finalizzata alla crescita di capacità di integrazione tra diversi cicli decisionali tramite forme di federalismo basate sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Comunque i due punti di vista sembrano concordare sulla necessità di raccordare meglio i diritti civili, politici e sociali fondamentali (come, ad esempio, quelli de-

26 Per dettagli di analisi sui processi MAC italiani è utile consultare: il volume curato da Barbera M., *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006 in particolare i saggi di Ales E., Ferrera M. e Sacchi S.; Bellavista A., *Armonizzazione e conoscenza tra ordinamenti nel diritto del lavoro*, Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona” working paper 47/2006; Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Carocci Editore, Roma, 2005; Damonte A., *La governance europea*, URGE working paper 6/2006; Ferrera M., *Friends, not Foes: European Integration and National Welfare States*, URGE working paper 10/2006; Giuliani M., *Le relazioni fra Italia e Unione europea come questioni di policy*, URGE working paper 11/2006; Giuliani M., *Attorno alla governance europea: genesi, diffusione e metodologia di un concetto*, URGE working paper 5/2007; Natali D., *Le pensioni nell’Europa a 25. Il coordinamento delle strategie di riforma*, URGE working paper 2/2006; Sacchi S., *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities: The Case of Italy*, 2004; Sacchi S., *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, URGE working paper 8/2006; Sacchi S., *Italy in the EU: Insights from Social Policy Coordination*, URGE working paper 1/2007; Saraceno C., *I livelli essenziali di assistenza nell’assetto federale italiano*, paper, reforme Associazione and Fondazione Cariplo, 2005; Vesan P., *Conoscenza e apprendimento nella governance europea*, URGE working paper 5/2006.

27 Una ricca letteratura esiste sui processi MAC a livello europeo. Oltre ai saggi già citati dalla nota 22, è utile visitare *The Online Research Forum on the Open Method of Co-ordination*, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/index.htm>, nonché leggere Zeitlin J., *A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy*, La Follette School Working Paper No. 2007-031; Zeitlin J., *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy*, Paper prepared for presentation to an informal meeting of the EU Social Protection Committee (SPC), Erfurt, Germany, May 23, 2007; Jenson J., *The European Union’s Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices*, Comparative European Politics, 2007, 5, 2007 Palgrave Macmillan Ltd.

finiti dalla Carta varata a Nizza nel 2000 e parte integrante del nuovo Trattato di Lisbona) con i tre processi MAC ed i valori basilari del modello sociale europeo. Infatti, una combinazione sinergica tra tali elementi potrebbe accrescere la capacità di governance per rispondere alla sfida di “essere uniti nelle diversità” (cioè tra culture diverse di contesti nazionali e locali) ed affermare una cittadinanza europea supportata dall’integrazione multi-livello, ad esempio tra sistemi di welfare nazionali e sub-nazionali.

In effetti, i processi MAC possono contribuire a porre sullo stesso piano le problematiche economiche, sociali e ambientali, tenendo presente che procedure deboli hanno caratterizzato, per esempio, le politiche di inclusione sociale (e ancora di più quelle sulle pensioni, sulla salute) rispetto a quelle occupazionali, per le quali specifiche norme sono incluse nei Trattati sull’Unione Europea ed esplicite raccomandazioni vincolanti sono formulate dalla Commissione UE verso gli Stati membri. Va inoltre aggiunta la novità rappresentata dal processo MAC relativo allo sviluppo sostenibile, per la quale si procede ancora in modo sperimentale e quasi volontaristico da parte degli Stati membri.

Esiste quindi una evidente necessità di chiarezza e coerenza da parte dell’UE per racciardare i tre processi MAC con Orientamenti Integrati, supportati da indicatori semplificati e strettamente ancorati su risultati e impatti attesi e conseguiti (evitando ridondanti informazioni e dati), dal dialogo sociale (tra parti sociali e autorità pubbliche), dal dialogo con la società civile (tra organizzazioni non governative e autorità pubbliche), da raccomandazioni ed eventuali sanzioni verso specifici Stati membri inadempienti rispetto a livelli condivisi di qualità relativi all’accesso a risorse, diritti, beni e servizi.

Esaminata in tale ampio contesto, è evidente che molto si può fare per migliorare la situazione italiana del MAC, ad esempio:

- **Interazione tra politiche.** L’Italia deve sviluppare un più coerente e integrato *policy-mix* tra gli obiettivi delle rinnovate Strategie europee di Lisbona e per lo Sviluppo Sostenibile, tramite per esempio linee guida nazionali che connettono i tre processi MAC ed i relativi rapporti (NRP, NSR e NSDS).
- **Definizione e integrazione di obiettivi.** L’Italia deve sviluppare una cultura di gestione per obiettivi definendo più chiaramente risultati attesi, impatti e beneficiari delle politiche, specialmente nelle politiche per l’inclusione e la protezione sociale (NSR) da interconnettere con quelli della più ampia Strategia di Lisbona (NRSP) e della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (NSDS). Una lista di controllo in ciascun rapporto potrebbe essere utile per comparare e unire risultati attesi, misure e beneficiari.
- **Monitoraggio e valutazione.** L’Italia deve attuare una sistematica valutazione delle politiche e del loro impatto, ad esempio valutazione strategica d’impatto ambientale, sanitario, sociale, sulla povertà e sulla famiglia. Tale sistematica valutazione dovrebbe sincronizzare i rapporti relativi ai tre processi MAC. È necessario un coordinamento nazionale per identificare indicatori finalizzati ai risultati attesi da tali piani capitalizzando l’esperienza conseguita dai molteplici sistemi di monitoraggio e dagli osservatori creati finora.

- **Coordinamento istituzionale.** L'Italia deve migliorare la capacità di coordinamento per sincronizzare meglio i processi MAC e i relativi rapporti (NRP, NSR e NSDS) garantendo la loro autonomia interna. Ad esempio, assieme al CIACE e alle figure istituzionali di Mr/Mrs Lisbon e di coordinatore SDS già create, è necessario identificare un coordinatore NSR di alto profilo governativo e una struttura permanente per elaborare il rapporto nazionale. Occorre però che il coordinamento istituzionale unisca gli approcci dall'alto verso il basso (*top-down*) e dal basso verso l'alto (*bottom-up*) capitalizzando le esperienze acquisite in questi anni con la devoluzione di competenze secondo i principi di sussidiarietà (dalle riforme "Bassanini" dal 1997 in poi, alla riforma delle politiche sociali nel 2000 alla riforma costituzionale del 2001).
- **Partecipazione degli stakeholders.** L'Italia deve aumentare il coinvolgimento degli stakeholders. Questo significa stabilire sistemi permanenti tipo "forum multi – stakeholders" e allargare il campo di attori coinvolti nei tre processi MAC, dalle autorità pubbliche, dalle agenzie istituzionali e dalle parti sociali alle organizzazioni non governative rappresentative della società civile. Maggiori dettagli sulla metodologia di partecipazione ed una lista degli stakeholders effettivamente coinvolti dovrebbero essere forniti nei tre rapporti (NRP, NSR e NSD).
- **Diffusione e apprendimento reciproco.** L'Italia dovrebbe utilizzare i suddetti tre rapporti come piani strategici nazionali per concorrere agli obiettivi dell'UE ed ai principi di sussidiarietà, invece di considerarli meri documenti da inviare a Brussels. Risorse finanziarie nazionali dovrebbero essere destinate per: favorire lo scambio di informazione con gli altri Stati membri e il *benchmarking* (confronto) con le migliori prestazioni europee; la diffusione dei tre rapporti rivolta a vari livelli del processo decisionale, agli stakeholders e ai cittadini; l'organizzazione di "peer reviews" (analisi tra pari) per scambiare conoscenza e saper fare (buone pratiche) tra autorità pubbliche (regionali e locali) e gli altri stakeholders. Infine le buone pratiche andrebbero selezionate secondo i risultati e gli impatti attesi dai tre rapporti ed i relativi processi MAC.

Uso delle buone pratiche per l'apprendimento reciproco

Lo scambio di buone pratiche costituisce uno strumento importante del MAC per far avanzare le Strategie di Lisbona (crescita e occupazione) e di Goteborg (sviluppo sostenibile), modernizzando il modello sociale europeo ed intensificando la lotta all'inclusione sociale e alla povertà.

Non si tratta di una novità; basti pensare all'uso di tale strumento in vari programmi UE, ONU e OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). L'uso si è diffuso anche in altre organizzazioni, dai governi, alle imprese, alle organizzazioni non governative ed alle parti sociali. Infine, l'analisi di buone pratiche è positivamente divenuta metodo per elaborare e realizzare progetti di varia natura ed in vari settori.

L'analisi di buone pratiche è particolarmente utile per anticipare e gestire il cambiamento in modo continuo, sviluppare creatività e innovazione nelle iniziative umane (politiche, programmi, piani, progetti etc.), superare l'alibi del "giusto in teoria, ma impossibile in realtà" e rompere la diffidenza verso il nuovo e il diverso.

Si possono citare due casi esemplari: quello delle iniziative locali per l'occupazione²⁸ che dall'inizio degli anni 1980 affrontò le ostilità di una cultura politica prevalentemente influenzata dal pensiero macro-economico; quello sulle Agende Locali 21 per lo sviluppo sostenibile²⁹ che dall'inizio degli anni 1990 è stato continuamente ostacolato dall'approccio per il quale le tematiche ambientali sono incompatibili con la crescita economica e del profitto aziendale.

Si cercano quindi esempi: per accrescere la consapevolezza su come affrontare i problemi e dimostrare che essi possono essere risolti in vario modo; per dimostrare che concetti, teorie, percezioni e interpretazioni di vari fenomeni possono essere validi in una qualche misura (anche un esperimento in un laboratorio può essere ritenuto una pratica per dimostrare la veridicità di un assunto scientifico); per confermare, mettere in discussione, modificare quanto è ritenuto possibile o impossibile fare.

Del resto, mostrare e confrontare esempi è il significato di paradigma e favorisce il cambiamento significativo di valori, teorie, metodi e procedimenti nel tempo³⁰.

Una pratica è infatti:

- un insieme di azioni che è diventato patrimonio di conoscenza, comportamento e capacità delle persone interessate e delle comunità sociali;
- prodotta dal processo di continuo apprendimento aperto che intercorre fra persone e comunità sociali;
- il risultato di una combinazione fra differenti dimensioni temporali e spaziali che formano il quadro di riferimento di conoscenza, esperienza, sentimenti, pensiero e azione;
- il risultato e l'espressione simbolica dell'interazione sociale, quale processo intrecciato fra differenti attori (persone e gruppi) che vicendevolmente orientano i loro modi di pensare e agire, influenzando reciprocamente le proprie motivazioni e comportamenti ;
- un quadro di riferimento individuale nella misura in cui è socialmente determinata e condivisa fra persone, gruppi e/o società nel loro insieme.

Una pratica non è complessivamente buona di per sé, per sempre e per ogni contesto, bensì dipende da:

- specifici contesti locali, cioè dall'insieme (sistema) di relazioni fra persone, organizzazioni, comportamenti, culture e regole;
- specifiche finalità, cioè dalle ragioni per le quali si elaborano e si realizzano azioni (politiche, iniziative, strategie, progetti, etc.) e risultati (sistemi, meccanismi istituzionali, misure, regole, procedure, etc.);

28 Sia la UE che l'OCSE definirono iniziative locali per l'occupazione (ILO) quelle messe in atto a livello locale, spesso in collaborazione tra persone, gruppi d'azione, parti sociali e autorità locali e regionali, con lo scopo specifico di fornire maggiori opportunità di lavoro permanente attraverso la creazione di nuove imprese di piccole dimensioni, Commission of the European Communities, *Local Employment Initiatives*, COM(1983) 662. Si veda anche Kuenstler P., *Local Consultations held in European Countries, 1982-1983, Local Consultations held in European Countries, 1984-1985, Local Employment Initiatives: a manual on intermediary and support organisations*, 1986. Le reti ELISE e EGLEI furono molto attive nello scambio di buone pratiche per l'apprendimento reciproco e la diffusione dell'approccio ILO a livello europeo.

29 Tra le varie reti, va ricordata ICLEI che ha avuto un'importante ruolo per l'apprendimento reciproco sin dalla sua nascita e tuttora alimenta l'analisi di buone pratiche per lo sviluppo sostenibile, si veda <http://www.iclei.org/>

30 Kuhn T. S., *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago, Chicago, 1962

- specifiche situazioni, cioè da quanto accade in un particolare momento in un particolare luogo (serie di circostanze frutto della combinazione di dimensioni temporali e spaziali).

Per tali motivi, una pratica è buona solo nella misura in cui stimola innovazione e cambiamento nel contesto dove la pratica è stata determinata, così come in altri contesti e situazioni e con altre finalità, attraverso:

- un processo per tentativi ed errori che aumenta conoscenza, abilità e competenza (creazione di capacità - *capacity building*);
- un processo di apprendimento codificato (formale) e tacito (informale), cioè di conoscenza basata su confronto e scambio permanenti fra diversi modi di agire e pensare.

Una pratica deve essere quindi analizzata per apprendere lezioni che possono essere utilizzate per alimentare nuove pratiche.

Le lezioni utili sono specificatamente ancorate ai problemi esistenti e alle soluzioni previste e/o trovate tramite gli ingredienti che costituiscono la pratica.

Tali ingredienti possono essere distinti in approcci, metodi e strumenti.

L'approccio è il quadro di riferimento teorico della buona pratica. Rende chiari i modi di pensare specifici problemi. Contiene concetti che permettono di condividere un linguaggio comune e formulare strategie in un dato contesto. L'approccio può essere esplicitamente formulato in rapporti di carattere teorico, dichiarazioni sulla visione d'insieme di una strategia e sulle missioni delle sue azioni, nonché documenti di analisi su specifici casi studio. L'approccio può non essere chiaramente formulato. È allora necessario ricercarlo nei contenuti, spesso impliciti, di strategie e processi di cambiamento, innovazione, formazione ed apprendimento, rielaborandoli in concetti che esplicano la base teorica sulla quale poggia la buona pratica.

I Metodi costituiscono il quadro di riferimento operativo di una buona pratica. Essi descrivono come il quadro di riferimento teorico può essere implementato nel contesto interessato. I metodi sono generalmente individuabili in manuali operativi che spiegano come analisi di contesto, valutazione dei bisogni, esame di casi studio, regolazione di formazione, modalità di apprendimento etc. sono sviluppati, passo dopo passo, dalla buona pratica.

Gli Strumenti sono i mezzi concreti (per esempio, prodotti) di una buona pratica che mettono in opera il quadro di riferimento operativo (cioè i metodi) in uno specifico contesto, seguendo il quadro di riferimento teorico (cioè l'approccio). Sono strumenti, ad esempio, tecniche di formazione, indicatori e indici, meccanismi di monitoraggio, sistemi a supporto di valutazioni e decisioni; piattaforme *e-learning*, siti, software e attrezzature.

In conclusione una pratica deve essere attentamente frammentata per coglierne gli ingredienti rilevanti. Tale frantumazione è necessaria per apprendere tutto ciò che è possibile da differenti contesti, finalità e situazioni, tenendo anche presente che oggi sono disponibili molte fonti di informazione sulle buone pratiche (Tabella A).

Alcuni siti web di buone pratiche per principale tipologia di azione	
Tipologia	Indirizzo del sito web
Sviluppo sostenibile	http://webapps01.un.org/dsd/caseStudy/public/Welcome.do http://www.unesco.org/most/bpsites.htm http://www.cities21.com/index.php?id=1139 http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_environment/LA%20_21.htm http://sd-online.ewindows.eu.org/ http://www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html http://www.sustdev.org/ http://www.iisd.org/ http://www.worldbank.org/ http://www.wbcsd.org/
Inclusione sociale e lotta alla povertà	www.peer-review-social-inclusion.net http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/transnational_exchange_en.htm http://www.undp.org/poverty/library.htm http://www.standagainstopoverty.org/en/events/search http://www.unpei.org/
Occupazione, condizioni di vita e lavoro	http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm https://webgate.ec.europa.eu/EQUAL/jsp/index.jsp?lang=en http://www.eurofound.europa.eu/index.htm
Sviluppo regionale, piccole imprese	http://www.oecd.org/ http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm http://www.enterweb.org/

Lo “smontaggio” della buona pratica è necessario per due ordini di motivi relativi ai processi di apprendimento. Essi riguardano il rapporto tra la pratica e la persona che la osserva o l’esamina. Dalla pratica devono emergere caratteri che contraddistinguono le sue componenti per una buona ricezione dalle persone. Queste ultime, a loro volta, devono essere messe nella condizione di “comprendere” la pratica, che non vuol dire capirla in termini generali ma connettere (mettere assieme) le componenti di tale sistema (approcci, metodi, strumenti, contesti locali, finalità e situazioni) con analoghe componenti del proprio sistema.

L’esperienza insegna che la prima direzione (dalla pratica alle persone) è fluida, e quindi l’apprendimento è attivato, quando le sue componenti (che non potranno mai essere tutte, né agire con le stesse modalità, né determinare le stesse intensità relazionali) combinano almeno tre effetti:

- Dimostrazione, cioè la percezione di concretezza per cui una pratica che funziona

bene in uno specifico contesto (o per una specifica finalità o situazione), può essere implementata anche in altri contesti (o per altra finalità o situazione);

- Coinvolgimento, cioè la percezione di possibile diffusione per cui una pratica realizzata da altri attori (persone o gruppi) può essere implementata anche nel contesto (o per finalità o situazioni) di chi la sta osservando;
- Novità, cioè la percezione di dissonanza per cui una pratica emersa da uno specifico contesto (o specifica finalità o situazione) può aprire nuove opzioni e prospettive rispetto alle pratiche attualmente realizzate nel contesto (o per finalità o situazioni) di chi la sta osservando.

L'esperienza insegna che anche la seconda direzione (dalle persone alla pratica) è fluida, e quindi l'apprendimento è attivato, quando diventa impossibile giudicare la buona pratica come un sistema isolato o indipendente da quello di chi la osserva. Proprio la sua scomposizione in diverse componenti facilita la capacità di utilizzare (utilizzabilità) lezioni (inerenti ai suoi molteplici ingredienti) riducendo l'influenza di alcune attitudini e comportamenti condizionanti. Si tratta di fattori che facilitano o impediscono il reciproco apprendimento sia tra persone, sia tra comunità, in modi alternati ed erratici:

- Innamoramento: esso consiste nel considerare bello, interessante ed eccitante tutto quanto proviene da altre esperienze, oppure, al contrario, tutto quanto è attualmente sperimentato dalla propria comunità;
- Scostamento: esso consiste nel non notare alcunché di nuovo nelle esperienze fatte da altri, oppure ritenerle già in vario modo sperimentate e presenti nella propria comunità di appartenenza;
- Resistenza: essa consiste nel ritenere che esperienze prodotte altrove (esogene) non sono applicabili alla propria comunità, mentre lo sono solo quelle determinate internamente (endogene);
- Blocco: esso consiste nel ritenere che le esperienze non possono essere importate ed esportate a causa di differenti contesti locali, finalità e situazioni.

In altre parole, l'utilizzabilità di lezioni inerenti a una buona pratica è facilitata se si creano le condizioni per una sua attenta e saggia valutazione. Tali condizioni richiedono lo smontaggio della pratica per cogliere quali proprietà abbiano i suoi principali ingredienti per abbracciare e connettere differenti contesti locali, finalità e situazioni (per una esemplificazione, si veda [Tabella B](#))³¹:

- Trasferibilità, cioè la proprietà di un ingrediente di essere trasmesso e utilizzato senza alcun cambiamento;
- Adattabilità, cioè la proprietà di essere idoneo e conveniente tramite piccoli cambiamenti;
- Integrabilità, cioè la proprietà di combinarsi con altre componenti.

31 Come accennato più sopra, l'analisi delle buone pratiche è molto diffusa per elaborare e realizzare progetti. Tale analisi è, ad esempio, presente in quasi tutti i progetti attuati tramite l'Articolo 6 del Fondo Sociale Europeo nel periodo 2004 – 2006 (Approcci innovativi alla gestione del cambiamento). Un progetto in particolare ha sperimentato il metodo di analisi qui sintetizzato. Per maggiori dettagli si veda: *The AWARDS Sources for Change. From inventory to analysis to innovation*, disponibile in <http://www.awardsproject.eu/resultados.aspx>

Tabella B: Alcuni esempi di Trasferibilità, Adattabilità e Integrabilità (*)			
Prodotti	Trasferibilità	Adattabilità	Integrabilità
Approccio	Un concetto o una serie di linee guida strategiche possono essere usate in un altro contesto, così come formulate in origine	Qualche cambiamento nelle definizioni concettuali, o nelle componenti di un documento strategico, aiuta a comprendere e affrontare più attentamente un'altra finalità o un'altra situazione	Alcune definizioni e componenti strategiche possono essere collegate e mischiate con altre definizioni e componenti, risparmiando risorse (incluso il tempo) per produrre nuovi concetti e documenti
Metodi	Un manuale operativo è facilmente usabile in altre azioni, così come elaborato in origine	Qualche cambiamento in un manuale formativo può farlo utilizzare come un testo di facilitazione del lavoro sul campo	I metodi contenuti in un manuale di formazione possono essere combinati con altri metodi per creare nuovi manuali
Strumenti	Un indice / indicatore o una tecnica formativa possono essere facilmente trasferiti in altri strumenti simili	Un indice / indicatore o una tecnica formativa possono essere facilmente trasferiti in altri differenti strumenti	Un indice / indicatore o una tecnica formativa possono essere mischiati con altri strumenti per supportare valutazioni e decisioni in altre politiche
Tali proprietà rispondono al principio delle "3R" usato in ecologia: la Trasferibilità a quello della Ri-utilizzazione (l'utilità di materiali e prodotti continua ad esistere per un lungo periodo di tempo, senza cambiare il loro modo di impiego); l'Adattabilità a quello del Riciclo (prodotti già esistenti diventano "materia prima" per nuovi prodotti, cambiando la loro principale destinazione e i modi di utilizzazione); L'Integrabilità a quello di Riduzione del consumo (le risorse sono risparmiate "facendo di più con meno").			