

XLI CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

LO STRUMENTO DEL FONDO EUROPEO PER L'ADEGUAMENTO ALLA GLOBALIZZAZIONE (FEG) TRA DISUGUAGLIANZE E FORMAZIONE

Leonardo Pasqui¹

SOMMARIO

Il presente lavoro prende le mosse da alcune considerazioni circa il ruolo che lo Stato può assumere all'interno delle dinamiche della globalizzazione, la quale impatta grandemente sui territori, producendo importanti disuguaglianze tra diverse aree geografiche. Un importante effetto che deriva da questi fenomeni è il divario di conoscenze tra regioni più sviluppate e quelle più arretrate. In particolare, l'attuale fase economica sembra produrre una concentrazione di competenze in determinate regioni europee, soprattutto nelle capitali e nelle metropoli.

All'interno di questo quadro, il ruolo dell'intervento pubblico diventa decisivo come limite alle conseguenze della globalizzazione in termini di disuguaglianze, sia sul piano economico sia su quello formativo. In questo senso, si analizza lo strumento del Fondo Europeo per l'Adeguamento alla Globalizzazione (FEG), il quale risponde a *shock* localizzati in determinate aree geografiche, attraverso la formazione e l'insegnamento di nuove competenze ai lavoratori che hanno perso il lavoro a causa di dinamiche legate alla globalizzazione.

¹ Dottorando di ricerca in Diritto Europeo presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Università di Bologna, mail: leonardo.pasqui2@unibo.it

1. Introduzione

Negli ultimi venti anni la globalizzazione sembra aver compiuto un cambio di paradigma: essa non si caratterizza più semplicemente per una grande apertura dei mercati nazionali, bensì per il fatto che le catene di produzione si sciolgono, diventano flessibili e attraversano i territori, disegnando nuove geometrie e dando un ruolo di preminenza ad intere aree geografiche. Ciò risulta tanto più vero all'interno dell'Unione Europea, il cui mercato unico, rimuovendo molte barriere nazionali e favorendo la libera circolazione di persone, merci capitali e servizi, ha permesso la nascita di numerose e nuove sinergie tra territori, appartenenti anche a differenti Stati membri. Queste connessioni e, più in generale, l'inclusione o l'esclusione dalle catene globali del valore diversificano le regioni dell'Unione Europea.

In tal senso, risulta poco utile soffermarsi esclusivamente sulla mappa politico-amministrativa in seno al continente, in quanto quest'ultima fotografa confini che avevano un significato e un ruolo ben diverso da quelli disegnati, oggi, dalla globalizzazione. Quest'ultima, in particolare, ha sicuramente avvicinato le diverse parti del mondo, ma non ha fatto lo stesso per quanto riguarda i destini economici, infatti, *«le dinamiche evolutive della globalizzazione prendono forma attraverso modalità geograficamente (e socialmente) squilibrate: l'integrazione economica procede a velocità diverse in luoghi differenti, alcuni paesi sono più "interconnessi" di altri, e differenti sono le risposte e gli esiti della globalizzazione nelle varie regioni del mondo.* (Vanolo, 2010, pag. 28)».

Seguendo, d'altra parte, le linee economiche, come mostrato da numerosi autori (Cutrini, 2019; Iammarino, Rodriguez-Pose, Storper, 2017), è possibile suddividere le regioni del continente in quattro club che mostrano altrettanti livelli di sviluppo e di integrazione nelle suddette reti. In particolare, è possibile osservare un rafforzamento del *core* dell'UE, mentre i paesi periferici subiscono una forte de-industrializzazione; questo avviene perché le catene globali del valore favoriscono la concentrazione delle attività produttive, impattando in modo profondo sulla distribuzione dello sviluppo nei diversi territori.

L'inclusione o meno nelle reti globali non risulta però una ragione sufficiente per spiegare in modo approfondito lo sviluppo o l'arretratezza di certi territori. Gli studi citati, infatti, sottolineano come le differenze tra le regioni europee dipendano, non solo dal grado di apertura dei mercati, ma anche dal tipo di attività che vi si svolge. Nei *cluster* con condizioni economiche maggiormente favorevoli sono presenti produzioni ad alto valore e una crescita della manifattura. Inoltre, è importante segnalare come le regioni più avanzate dal punto di vista economico si raccolgano intorno alle città, con particolare riferimento alle metropoli e alle capitali, che si caratterizzano per i servizi di informazione e comunicazione.

Al contrario, i club più in difficoltà sono quelli in cui c'è stata una contrazione della manifattura e, soprattutto, è assente una specializzazione produttiva in vari settori. Queste regioni sono solitamente sprovviste di grandi metropoli e capitali, ma si contraddistinguono spesso per contenere al loro interno aree rurali; tanto che in Italia, per esempio, uno studio Istat mostra che *«nel 2016 il valore aggiunto complessivo prodotto dalle imprese nazionali dell'industria e dei servizi si attesta ad oltre 750 miliardi di euro. Sottostante il dato aggregato si osserva una marcata concentrazione geografica e nei centri di maggiori dimensioni: il contributo maggiore proviene infatti dalle unità localizzate nel Nord-Ovest (il 37,5%) e dai comuni capoluogo di città metropolitana o di provincia (il 41,1% del totale), mentre il 62% dei quasi 8.000 comuni italiani genera appena il 5% del valore aggiunto nazionale* (Istat, 2020, pag. 110)».

Dunque, è possibile vedere come, oltre al divario economico tra le regioni, si delinei una frattura tra le città metropolitane, che producono più del 40% del valore aggiunto, e tutti gli altri comuni che si spartiscono quindi ben poco. Ciò che emerge contemporaneamente è una crescente distanza in termini di conoscenze tra i club in crescita e quelli in difficoltà; infatti le regioni più sviluppate sono le stesse in cui si raccoglie una maggiore concentrazione di competenze (Crescenzi, Iammarino, 2017).

Il ruolo dell'educazione risulta, quindi, centrale nel mondo globalizzato e nella cosiddetta *società della conoscenza* anche in una prospettiva europea, tanto che sia la Strategia di Lisbona prima, sia la Strategia 2020 poi, ponevano tra gli obiettivi primari quello di intervenire sul sistema di competenze, cercando di rendere l'Unione Europea un'economia basata su conoscenze realmente competitive a livello globale. In particolare, contestualmente al lancio della Strategia 2020, la Commissione Europea ha lanciato anche l'iniziativa *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, col fine di favorire la crescita professionale dei lavoratori europei e l'acquisizione di competenze utili per il mercato globale.

Nella Strategia 2020, per quanto riguarda il tema della formazione, è previsto che entro il 2020, si possa arrivare a raggiungere i seguenti obiettivi:

- investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;

La stessa Commissione Europa, tuttavia, nel *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* del 2014, sottolineava la forte disomogeneità tra i diversi Stati membri, anche al loro stesso interno, tanto da costituire uno vero e proprio ostacolo alla possibilità di applicare e raggiungere gli obiettivi della Strategia.

Ciò dovrebbe farci riflettere una volta di più su quanto il tema della disuguaglianza geografica sia connesso al divario di conoscenza e su come il fatto di lavorare su determinati obiettivi non possa prescindere da una valutazione circa i luoghi in cui queste azioni vengono implementate. Se, infatti, tutti i territori sono ormai inseriti all'interno del mercato mondiale, questo significa che si crea necessariamente una competitività territoriale, la quale risulta essere la somma del patrimonio materiale e immateriale di una data regione, «*di cui possono beneficiare le imprese e di cui può fruire la comunità locale, ed esiste a prescindere dalla competitività delle imprese, in quanto il territorio competitivo ha una capacità di rigenerarsi, di modificare la propria struttura, adattandosi alle perturbazioni esterne, pur mantenendo il proprio modello organizzativo*» (Cerreti, Marconi, Sellari, 2019, pag. 236). Attuare delle politiche pubbliche, dunque, sia attraverso investimenti sulla formazione sia con misure più mirate alla competitività delle imprese, significa agire in ogni caso sul capitale territoriale fornendo, di conseguenza, più strumenti e un miglior contesto tanto alle aziende quanto ai lavoratori.

Da questa analisi, risulta quindi fondamentale il ruolo dello Stato, e dell'intervento pubblico in generale, per temperare gli effetti negativi che possono derivare dalla competitività territoriale e dal divario di conoscenza. Pertanto, in questo studio ci soffermeremo tanto sulle disuguaglianze geografiche derivanti dalle dinamiche della globalizzazione, quanto sulla mancanza di conoscenze di alcuni territori rispetto ad altri, al fine di comprendere meglio quale possa essere il beneficio di avere misure normative mirate. In questo senso, sarà utile analizzare la struttura e l'utilizzo del Fondo Europeo per l'Adeguamento alla Globalizzazione (FEG), il quale risulta essere un ottimo esempio di risposta mirata ad intervenire sia sui territori, colpiti dalle dinamiche della globalizzazione, sia con riguardo alla mancanza di competenze di alcuni lavoratori.

2. L'approccio mirato dello Stato nello sviluppo territoriale

Partendo dalla dimensione specificamente territoriale, è stato descritto come le disuguaglianze tra regioni stiano crescendo, invece che diminuire (OCSE, 2016). In particolare, negli ultimi venti anni quelle aree che erano già considerate come meno sviluppate hanno subito maggiormente l'apertura al mercato mondiale, mentre altri territori hanno saputo cogliere meglio le sfide globali, inserendosi in flussi economici e ricoprendo un ruolo importante nelle catene globali del valore.

Questo spesso viene collegato anche ad una contrapposizione tra aree metropolitane e zone rurali, laddove, nel primo caso, si concentrano i servizi ad alta informazione, nonché opportunità lavorative per lavoratori dotati di competenze chiave, mentre le aree meno urbanizzate sembrano essere escluse dalla possibilità di creare valore aggiunto, soprattutto per quanto riguarda le regioni che si sono sempre caratterizzate per impieghi a bassa produttività. Infatti, è stato sottolineato come «*the new cross-border relationships now emerging reflect the fact that firms require additional and more value-added local assets such as knowledge, creativity, and an entrepreneurial spirit, flexibility of labor markets (rather than cost), and the presence of relational and social capital*» (Capello, Fratesi, Resmini, 2012, pag. 43).

L'attuale fase economica si caratterizza, quindi, per far emergere in maniera sempre più evidente l'aspetto immateriale dei territori, con riguardo alle possibilità e alle capacità che essi possono o meno offrire. Addirittura, secondo il *Future of Jobs Report 2018* del *World Economic Forum*, la prima motivazione alla base della scelta delle imprese circa il luogo di insediamento di una nuova attività risiede nella possibilità di accedere ad un mercato del lavoro con disponibilità di talenti. Dunque, risulta evidente come l'intervento pubblico nelle aree cosiddette depresse possa essere fondamentale perché un certo territorio possa svilupparsi a livello socio-economico e, allo stesso tempo, risultare attrattivo per le imprese.

Se è vero che tutti i livelli della *governance* pubblica sono chiamati ad intervenire nei territori, è noto che al fine di ridurre il divario tra le regioni europee, sin dagli anni '70, con l'istituzione del Fondo Europeo

per lo Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione Europea si è posta l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze (Golino, 2018) e ha cercato di intervenire attraverso due diverse risposte (Barca, McCann, Rodríguez-Pose, 2012): in primo luogo, tramite un approccio di mercato, riportato da due Rapporti internazionali (Sapir, 2003; World Bank, 2009), nei quali si descrivevano come dannose le politiche regionali e di coesione, con riferimento anche al caso europeo. Secondo questa visione, le risposte sarebbero dovute essere *space-blind*, cioè neutrali rispetto ai luoghi di applicazione.

In contrapposizione al primo approccio si pone invece la politica *place-based*, sostenuta sin dai primi anni duemila dall'OCSE (OCSE, 2009, 2011) e dall'importante Rapporto Barca del 2009 (Barca, 2009), redatto per la Commissione Europea. L'approccio *place-based* si basa sull'assunto che «ogni regione nasconde un suo potenziale di crescita nel suo passato industriale e istituzionale, nel suo capitale territoriale specifico, e che è il compito degli stakeholders locali di creare sinergie appropriate e progetti che devono essere supportati dalle politiche comunitarie». (Mazzola, Nisticò, 2016, pag. 38) Tuttavia, la scelta di questa direzione potrebbe essere rischiosa o comportare quanto meno una serie di nodi critici: infatti, quanto può essere *place-based* un intervento pubblico volto allo sviluppo locale, se alcuni settori sembrano garantire crescita economica, mentre altri in misura molto minore? Inoltre, l'intervento pubblico riesce sempre ad incidere anche su aspetti non materiali del territorio?

Alla prima domanda una possibile risposta è stata fornita nella forma di politiche che siano *place-sensitive*, cioè che vadano oltre il concetto di *place-based* e in cui l'obiettivo principale sia quello di liberare il potenziale di tutte le regioni sia in riferimento alle risorse umane che dei territori. Questo potrebbe essere fondamentale al fine di «*maximise the aggregate potential of the EU economy by un-tapping the potential output of all its regions, taking account of barriers to people mobility and to spreading employment, and spatial traps that have emerged*» (Iammarino, Rodríguez-Pose, Storper, 2019, pag. 294).

In generale, la sfida per gli Stati sembra proprio quella di distribuire in modo più uniforme le opportunità fornite dal mercato europeo e dalla globalizzazione. Il ruolo dell'intervento pubblico assume così un ruolo centrale nel contrastare l'aumento del divario esistente tra città e aree non urbane al fine di creare le condizioni per lo sviluppo e il rilancio di aree depresse.

In aggiunta, è opportuno sottolineare come l'intervento pubblico nei territori possa essere reso più puntuale e specifico per una particolare regione. Infatti, non ci può essere una regola a priori per stabilire quali tipi di interventi un territorio che si trovi in difficoltà debba implementare; al contrario, lo Stato può scegliere di non colmare immediatamente tutto il divario e, di conseguenza, dovremmo avere la forza di ammettere che i territori «*possono trovarsi in situazioni assai diverse, cioè possono essere leader o follower. E ciò che è ottimale per un paese leader, ossia cercare di avvantaggiarsi della conoscenza prodotta da altri e di mettersi al passo o, per lo meno, di non rimanere indietro.*» (Stiglitz, 2018, pag. 181)

Ciò vale anche in una dimensione locale e, in questo senso, quindi, sulla sfera pubblica ricade l'onere di compiere delle scelte strategiche e importanti, per quanto riguarda lo sviluppo territoriale e industriale. La risposta pubblica deve necessariamente modellarsi sulle regioni in cui una certa politica viene implementata, evitando interventi *one size fits all*, anche nel campo dell'educazione e dell'innovazione (Mazzuccato, 2018). Emerge, quindi, la seconda questione: l'intervento pubblico riesce sempre ad incidere anche su aspetti non materiali del territorio? Ovviamente a questa domanda possono esserci molti tipi di risposta, perché molti sono i modi in cui si può effettivamente agire sul contesto immateriale di un territorio. Tuttavia, il tema che qui si vuole analizzare, è quello dell'educazione. Infatti, esso risulta particolarmente connesso alle problematiche dei territori, soprattutto se pensiamo al già citato divario tra metropoli e aree rurali, ma non solo. Infatti, l'educazione è già di per sé un compito fondamentale dello Stato, specie con riguardo alla cosiddetta scuola dell'obbligo. Tuttavia, quello che forse sembra annunciarsi è l'avvento di un allargamento dei compiti dello Stato in merito alla formazione, profilandosi la possibilità di un reale intervento pubblico nel fornire le competenze necessarie per il mercato del lavoro ai tempi della globalizzazione. Allo stesso tempo, è utile e interessante recuperare lo slancio ideale della Strategia di Lisbona citata in precedenza per cui la formazione permanente era intesa non solo come un doveroso e necessario aggiornamento professionale, ma anche come un contributo alla crescita umana e sociale dei cittadini.

3. Redistribuire la conoscenza: un nuovo ruolo per lo Stato

La globalizzazione produce importanti disuguaglianze geografiche e abbiamo visto come queste stiano spesso caratterizzando la morfologia dei territori. Come già segnalato, questa segregazione geografica determina anche (o è determinata da) un divario di competenze che produce la creazione di grandi *hub* di

conoscenza, in cui convivono ricercatori, creativi e startupper, creando ambienti molto dinamici e innovativi, che si traducono in tante “Silicon Valley”. È da sottolineare, quindi, come *«la concentrazione in uno stesso luogo di attività ad alta densità di conoscenza e di molte tipologie diverse di lavori creativi consente di beneficiare di trasferimenti non formalizzati di conoscenza, knowledge spillover, utili al processo di innovazione. Per questo, molti laboratori di ricerca e sviluppo, aziende innovative e start-up, amano localizzarsi vicino a università dalla grande reputazione di ricerca o comunque vicino a hub innovativi»* (Quintarelli, 2019, pag. 117).

Pertanto, la globalizzazione non può essere considerata solo come un fenomeno economico neutro, che ha semplicemente accorciato le distanze geografiche, ma risulta essere anche un processo premiale, in cui alcuni centri, tendenzialmente quelli più integrati nell'economia mondiale, hanno visto aumentare le loro possibilità di sviluppo e, contemporaneamente, anche il loro potenziale, dal momento che essi stessi risultano essere motori di cambiamento; dall'altro lato, moltissime regioni e città non riescono a risultare abbastanza attrattivi e innovativi, determinando un allargamento sempre maggiore del divario.

Dunque, ciò che emerge è la dinamica del mercato che spinge nelle metropoli o in regioni specializzate la concentrazione di determinati settori, i quali si caratterizzano per essere anche quelli più performanti da un punto di vista economico e di sviluppo. Tuttavia, l'allocazione geografica della conoscenza non sembra quella ottimale creando di conseguenza distorsioni importanti. A questo proposito, come è stato notato (Stiglitz, 2018), i mercati, a dispetto di quanto sostenuto dalle teorie economiche neoclassiche, non operano in maniera efficiente rispetto alla distribuzione di conoscenza e alla creazione di innovazione. In particolare, l'economista americano ha affermato come molti fallimenti di mercato possano essere risolti esclusivamente tramite un intervento dello Stato, in grado di contrastare gli effetti più negativi di questo tipo di distorsioni, al fine di creare condizioni più eque e più favorevoli per i diversi territori. In altre parole, lo Stato deve correggere questi fallimenti di mercato, in quanto eccessive concentrazioni rischiano di assumere la dimensione di monopoli economici, oltre che di competenze, determinando così un mercato tutt'altro che concorrenziale. In questo senso solo un l'intervento dello Stato può garantire l'efficienza del mercato.

La risposta pubblica, inoltre, *«può offrire opportunità di istruzione che potenzino le capacità degli individui e il loro desiderio di apprendere. Può fornire un sistema di protezione sociale che offra agli individui la sicurezza necessaria per assumersi i rischi associati a nuove imprese. Può sostenere la ricerca pura su cui poggiano i progressi tecnologici più importanti. E può aiutare a impedire gli eccessi dei mercati finanziari che si associano sistematicamente alla volatilità macroeconomica»* (Stiglitz, 2018, pag. 372). Dunque, parte del ruolo che lo Stato già ricopre nell'attuale fase economica è quello di essere un motore di innovazione (Mazzuccato, 2014) per le imprese, per le società e per i territori.

Allo stesso tempo, però, sembra arrivato il momento per l'intervento pubblico di declinarsi in modo molto più strutturato anche nella dimensione educativa e formativa, dando vita al cosiddetto *life-long learning*. Ciò significa che questo nuovo impegno dello Stato non può concentrarsi, e quindi pesare, solo sull'educazione scolastica e dell'obbligo, bensì deve avere tempi e modalità diversi, focalizzandosi su quelle competenze che possono essere utili nel mondo del lavoro, ma che proprio per la natura del contesto, diventano tanto molteplici e mutevoli, quanto necessarie. Lo Stato, quindi, assumendo come obiettivo quello della formazione permanente, dovrebbe altresì cercare di comprendere e decidere come e quali tipi di conoscenze produrre nei vari territori, avendo cura e attenzione alle diversità regionali, sia da un punto di vista sociale, sia da quello economico. Su questo versante, è da notare sicuramente il ruolo che le università (Harrison, Turok 2017; Lazzeroni, 2013) stanno avendo nello sviluppo regionale e nella capacità attrattiva per le imprese; infatti, questi soggetti possono essere davvero avamposti d'innovazione per tutti i territori in cui sono inseriti. È altrettanto vero, però, che per compiere questo tipo di trasformazione, è necessario un coordinamento generale dello Stato che metta gli Atenei nelle condizioni di sviluppare nuovi percorsi e nuove forme di educazione per i lavoratori di tutte le età.

Dunque, in questa visione, lo Stato assume un ruolo decisivo nello sviluppo dei territori, in quanto non solo sarebbe il primo attore dell'innovazione tramite investimenti pubblici, ma potrebbe anche fornire le decisive conoscenze per creare circoli virtuosi, in cui gli investimenti pubblici possano poi generare innovazione anche nei circuiti privati, proprio grazie ad un investimento nella formazione. Questo assetto permetterebbe quindi alle regioni particolarmente in difficoltà, perché ancorate a modelli di sviluppo non più vincenti nel mercato globale, di ruotare verso nuovi assetti economici tramite l'acquisizione di competenze. Ciò che ne deriva, però, è la necessità per lo Stato di scegliere quale politica industriale intraprendere o quali settori privilegiare in determinate aree del paese, ovvero quali siano le competenze che reputa importanti per lo sviluppo regionale o infine scegliere come colmare lo *skill-mismatch* presente ancora in molti paesi, tra cui l'Italia stessa.

Tale posizione dello Stato risulta ancora più necessaria alla luce anche della transizione digitale che nei prossimi anni impatterà molti lavoratori e di conseguenza i territori, infatti, ci sarà una forte diminuzione di richiesta di lavori manuali e a basso valore aggiunto, determinando una pressione sulla fascia più bassa dei lavoratori, per cui *«una delle grandi sfide sarà accompagnare la crescita delle persone che dal manifatturiero tradizionale dovranno trovare occupazione in un manifatturiero evoluto o nei servizi avanzati, mettendo al centro la formazione e la riqualificazione del personale e – sfida nella sfida – farlo per una grande quantità di persone e a una velocità elevata, come mai è successo in trasformazioni occupazionali nel passato»*. (Quintarelli, 2019, pag. 126)

La capacità e la velocità della risposta pubblica risultano, pertanto, qualità fondamentali nel futuro prossimo, ma già da ora determinati territori ne trarrebbero un importante beneficio. Infatti, la conoscenza si caratterizza per essere un bene pubblico dotato di esternalità positive e pervasive: ogni intervento pubblico che riduce il divario di competenze è utile e si caratterizza per numerosi effetti positivi, diretti e indiretti. Allo stesso tempo, invece, la propagazione di conoscenza può concentrarsi e non espandersi perché, pur vivendo in un mondo interconnesso e globale, la diversità linguistica, la carenza infrastrutturale e la distanza fisica risultano essere importanti ostacoli alla diffusione di informazioni, creando importanti e profonde disparità anche all'interno delle stesse regioni (Boschma 2005; Iammarino, Rodriguez-Pose, Storper, 2019). Dunque, per queste ragioni, lo Stato dovrebbe porsi nell'ottica di attuare una redistribuzione delle conoscenze. Quest'ultima, sicuramente, si può declinare come una forma di programmazione a lungo termine attraverso investimenti sul capitale materiale e immateriale dei territori, ma, in realtà, si può efficacemente tradurre anche in risposte a breve termine per shock profondi e localizzati. Proprio, in questa direzione va il Fondo Europeo per l'adeguamento alla globalizzazione (FEG), le cui articolazioni e implicazioni si analizzeranno nel prossimo paragrafo.

4. Fratture geografiche e investimenti in educazione: il caso del Fondo Europeo per l'adeguamento alla globalizzazione (FEG)

Il Fondo Europeo per l'adeguamento alla globalizzazione (FEG) è stato istituito dal Regolamento 1927/2006 col preciso compito di *«sostenere i lavoratori che perdono il proprio impiego a causa della globalizzazione e delle trasformazioni della struttura del commercio. Il fondo è stato ulteriormente adattato per sostenere i licenziamenti dovuti alla crisi finanziaria ed economica mondiale. L'obiettivo principale del fondo è sostenere i lavoratori in esubero che incontrano avversità nelle transizioni difficili, aiutandoli ad adattare le loro competenze e a trovare nuovi posti di lavoro»* (Commissione Europea, 2019, pag. 1). In particolare, si è posta una soglia minima di intervento di 500 esuberanti, che possono riferirsi ad una singola azienda, ma anche ad un settore produttivo stabilito in una certa area, prediligendo una geografia economica ad una divisione amministrativa. Rispetto ai Fondi strutturali, si tratta di una soluzione “tampone” volta ad evitare shock occupazionali e non dotata degli obiettivi di lungo termine, propri della politica di coesione.

Tale strumento risulta essere particolarmente interessante per le problematiche discusse in precedenza, in quanto riunisce un particolare tipo di approccio ai territori e, allo stesso tempo, concentra le sue risorse sugli aspetti immateriali e, spesso, proprio sulla nuova formazione dei lavoratori che risultano essere disoccupati. Pertanto, nell'articolazione del FEG possiamo osservare il tentativo da parte dell'Unione Europea di modellare soluzioni e azioni sulle criticità territoriali particolari, cercando di reinserire i lavoratori, formati con le nuove competenze necessarie, all'interno del mercato globale; ciò è esemplificato dal caso della città di Trollhättan, nella Svezia meridionale, dove *«il Fondo di adeguamento alla globalizzazione ha erogato 5,4 milioni di euro per aiutare 1 350 lavoratori licenziati dall'impresa e 16 dei suoi fornitori. Da allora la città ha reagito e ridotto la disoccupazione di un quarto nonostante i licenziamenti. Attualmente la disoccupazione è addirittura inferiore a quella registrata prima del fallimento, con una diminuzione dal 16 % al 12 %. [...] Le persone licenziate dalla Saab hanno avuto la possibilità di studiare senza perdere il sussidio di disoccupazione, e molte ne hanno approfittato per acquisire le competenze necessarie a intraprendere una nuova professione»* (Commissione Europea, 2017, pag. 21). Come nell'esempio riportato, il FEG è stato utilizzato la maggior parte delle volte per fare formazione ai lavoratori che avevano perso il lavoro puntando su competenze idonee a reinserirli nel mercato del lavoro ovvero dando loro conoscenze nell'ambito dell'autoimprenditorialità.

Allo stesso tempo, è da sottolineare come il FEG non vada a sostituire il sussidio di disoccupazione, ma ad integrarlo, in quanto un lavoratore sarà più incline ad impegnarsi in nuovi percorsi di formazione, se gli verrà garantito un reddito.

Il FEG risulta, quindi, uno strumento particolarmente interessante perché capace di calarsi in un luogo o in un'area geografica sottoposta a tensione a causa delle dinamiche legate alla globalizzazione. Inoltre, questo strumento può essere attivato su richiesta dello Stato membro o di una regione, delineando l'importanza di una *multilevel governance* flessibile e capace di dialogare lungo tutta la filiera istituzionale.

La capacità di adattamento e di modellazione sul caso specifico è sicuramente la cifra distintiva di questo strumento, che ha permesso alle istituzioni degli Stati membri di creare pacchetti formativi *«adattati alle necessità e alle aspettative dei lavoratori tenendo conto nel contempo delle esigenze professionali degli stessi, delle condizioni dei mercati del lavoro locali o regionali e del potenziale di riassorbimento dei settori considerati nonché dalla strumentazione di servizi e misure a disposizione a livello di singolo Stato Membro»* (Giardinieri, 2016, 544-545). Il FEG, dunque, è riuscito ad intervenire su licenziamenti di larga scala, tramite interventi che di volta in volta si modellassero sui lavoratori e sul contesto locale, riuscendo spesso a raggiungere migliori risultati rispetto ai cosiddetti pacchetti standardizzati forniti dalle normative nazionali.

Come sottolineato, il FEG rileva non tanto per la mole di risorse che muove, bensì per l'impianto teorico che vi è dietro; in effetti, l'idea è quella di massimizzare l'impatto dell'intervento pubblico in quel particolare contesto in cui uno shock occupazionale risulta essere devastante per i lavoratori e per i territori. Proprio per queste ragioni, ci si concentra su come il singolo lavoratore può relazionarsi con il mercato del lavoro in cui si trova, ma allo stesso tempo viene data la possibilità di acquisire nuove competenze che possano essere meglio spese nelle attività produttive immerse nelle reti globali del valore.

Il FEG, però, rileva anche per un altro motivo: esso, infatti, interroga l'intervento pubblico ogni qualvolta si presenti una crisi aziendale, poiché quest'ultima diventa occasione per una riflessione sul futuro di un dato territorio e sulle competenze che lo Stato reputa necessario perseguire, incentivando di conseguenza i lavoratori a formarsi in tal senso.

Visti i buoni risultati di questo Fondo, nelle proposte per la prossima programmazione europea 2021-2027 è stato previsto un aumento di budget per un maggior uso del FEG. Nello specifico, la proposta verteva sulla possibilità di utilizzarlo nei casi di esubero di lavoratori dovuti alla cosiddetta transizione digitale, che come precedentemente descritto, interesserà molti lavoratori. Infatti, se ancora si dibatte sul saldo tra posti di lavori persi e guadagnati, grazie agli ulteriori sviluppi della tecnologia, è sicuro che chi subirà le conseguenze più gravi saranno i lavoratori poco istruiti e privi delle competenze necessarie. Ancora una volta, quindi, la risposta pubblica, anche attraverso strumenti come il FEG, risulterà decisiva per temperare le gravi crisi che colpiranno non solo alcuni ceti della popolazione ma anche molti territori.

5. Osservazioni conclusive

Il ruolo dello Stato nel creare innovazione e conoscenza viene ad essere un punto centrale per lo sviluppo locale e del capitale umano. La tensione tra conoscenze e crescita è sempre più presente nel mondo globalizzato, nel quale, oltre al problema delle risorse economiche, un territorio può anche soffrire l'assenza delle competenze necessarie a cogliere la sfida dei mercati internazionali. Infatti, i dati ci dicono che l'investimento in formazione, sia pubblico che privato, è ancora piuttosto basso (Istat, 2018) e che ancora molto si può fare per rendere più accessibili percorsi di aggiornamento, soprattutto legati allo sviluppo territoriale. Inoltre, rimane una certa difficoltà nel coordinare e mettere a sistema i diversi livelli della formazione, ovvero quello universitario, scolastico e professionalizzante: *«differenze istituzionali, legate al diverso quadro di governo, differenze culturali, legate all'eredità di tradizioni secolari, ma anche differenze oggettive, legate ad obiettivi effettivamente peculiari di ciascun sottosistema rendono problematica l'organizzazione di un sistema unitario e senza barriere interne.»* (Allulli, 2017, pag. 155)

Si delinea quindi una nuova stagione di intervento pubblico nella formazione permanente, che tuttavia per sostanzarsi dovrà prendere le mosse da una preliminare chiarezza metodologica, delineando quali istituzioni, quali modalità e probabilmente anche quali tempi si vogliono adottare. In questo senso, il FEG, calandosi nelle fratture sociali e territoriali determinate da licenziamenti di vasta scala, fornisce sicuramente interessanti chiavi concettuali, nonché di metodo.

Il rischio che le disuguaglianze economiche tra regioni assumano sempre di più anche i connotati di un dislivello di conoscenze è una questione che interroga lo Stato, soprattutto alla luce dell'avvento della

transizione digitale e della crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19. Infatti, un importante investimento sulle competenze e sulla formazione permanente sembra quasi inevitabile per un paese che vuole stare al passo con i mercati mondiali. Parte di questa attività dovrà essere svolta anche sul piano prettamente normativo, tramite leggi che facilitino sia l'innovazione sia l'accesso alla conoscenza. Un esempio in questo senso riguarda la legislazione sulla proprietà intellettuale e sui brevetti. Quest'ultima, infatti, ha storicamente ricoperto un ruolo di protezione per gli investimenti in innovazione da parte delle imprese, ma ad oggi tali normative pongono anche grossi ostacoli alla diffusione di conoscenza. Il sistema dei brevetti, infatti, origina «un potere monopolistico; i monopoli limitano la produzione e dunque riducono gli incentivi a innovare. [...] Esistono modi alternativi di progettare un sistema per l'innovazione, ponendo maggiore enfasi sui premi e sulle modalità di open source» (Stiglitz, 2018, pag. 344). Dunque, legiferare rispetto all'innovazione vuol dire cercare di capire come renderla disponibile e pervasiva, senza per questo danneggiare i *players* che decidono di investire in Ricerca&Sviluppo. L'obiettivo per lo Stato, ancora una volta, sarà quello di contrastare i monopoli e le concentrazioni di conoscenza, cercando di innovare anche il versante normativo, così da renderlo più funzionale all'attuale assetto economico.

Al contempo, in questo studio si è sottolineato come molte di queste dinamiche impattino anche la dimensione locale e come lo Stato non possa non considerare le differenze territoriali presenti al suo interno. In riferimento a questo, si è sottolineata l'importanza dell'approccio *place-sensitive* per le aree più arretrate; tuttavia, quest'ultimo dovrà riuscire sempre più ad essere onnicomprensivo della realtà di una regione, investendo, come nel caso del FEG, anche sugli aspetti non materiali e in particolare sulla formazione. Si tratta di un aspetto molto rilevante, in quanto saper valutare le risorse di un territorio e, allo stesso tempo, misurare la qualità e la quantità dell'intervento pubblico (Ciapetti, 2010), al fine di comprenderne la reale efficacia, risulta centrale per calibrarne la presenza nei sistemi economici locali.

In conclusione, lo Stato sarà necessariamente sempre di più, non solo un soggetto del mercato calato nelle dinamiche globali e di cui studia la complessità, ma dovrà essere anche in grado di tradurre, se non redistribuire, nei territori la molteplicità di competenze e innovazioni. Ciò sarà decisivo nel contrastare i fenomeni di concentrazione economica e di conoscenza in alcune aree geografiche, orientando, invece, verso uno sviluppo più sostenibile i diversi territori, mantenendo sempre la possibilità di adattare le proprie politiche ai casi concreti.

BIBLIOGRAFIA

- ALLULLI G. (2017). *Europa 2020. Una bussola per orientarsi*. Roma: Edizioni Cnos-Fap.
- BARCA F., (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Brussels, European Commission.
- BARCA F., McCann P., Rodríguez-Pose A., (2012) *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- BOSCHMA, R. A. (2005) Proximity and innovation. A critical assessment, *Regional Studies*, 39:61–74.
- CAPELLO, R., FRATESI, U., RESMINI, L. (2011), *Globalisation and Regional Growth in Europe: Past Trends and Scenarios*, Berlin, Springer.
- CERRETI C., MARCONI M., SELLARI P., (2019), *Spazi e poteri. Geografia politica, geografia economica, geopolitica*, Roma-Bari, Laterza.
- CIAPETTI L., (2010), *Lo sviluppo locale*, Bologna, Il Mulino.
- COMMISSIONE EUROPEA, (2017), *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, Brussels.
- COMMISSIONE EUROPEA, (2019) *Relazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2017 e nel 2018*, Brussels.
- CRESCENZI, R., IAMMARINO, S. (2017) Global investments and regional development trajectories: the missing links, *Regional Studies*, 51: 97–115.

- CUTRINI E., (2019) Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo in *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Milano, Franco Angeli.
- GIARDINIERI G., (2016) Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fascicolo 3, 527-557
- GOLINO C., (2018) *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, Giappichelli.
- HARRISON J., TUROK I., (2017) Universities, knowledge and regional development, *Regional Studies*, 51:7, 977-981.
- IAMMARINO S., RODRIGUEZ-POSE A., STORPER M., (2019) Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, *Journal of Economic Geography*, Volume 19, Issue 2, Pages 273–298.
- IAMMARINO, S., RODRÍGUEZ-POSE A., STORPER M., (2017) *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, Working Papers of the Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- ISTAT, (2018), *Rapporto sulla Conoscenza. Economia e società*, Roma.
- ISTAT, (2020), *Rapporto Territorio. Ambiente, economia, società*, Roma.
- LAZZERONI M. (2013), Identità e immagine della città della conoscenza e dell'innovazione: teorie, politiche, strategie, *Rivista Geografica Italiana*, 121, pp. 99-117.
- MAZZOLA F., NISTICÒ R., (2016) Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee in F. Mazzola, R. Nisticò (a cura di), *Le Regioni Europee*, Milano, FrancoAngeli.
- MAZZUCCATO M., (2014), *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, Laterza.
- MAZZUCCATO M., (2018), *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*, European Commission, Brussels, Belgium.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf.
- OCSE, (2001), *OECD Territorial Outlook*, Paris.
- OCSE, (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.
- OCSE, (2011), *OECD Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Paris.
- OCSE, (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, Paris.
- QUINTARELLI S., (2019), *Capitalismo immateriale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- SAPIR A., (2003) *An agenda for a Growing Europe, The Sapir Report to the EU*, Oxford Scholarship Online.
- STIGLITZ J.E, GREENWALD B. C. (2018), *Creare una società dell'apprendimento*, Torino, Einaudi.
- VANOLO A., (2010) *Geografia Economica del Sistema-Mondo*, Utet Università, Torino.
- WORLD BANK, (2009) *World Development Report*, Washington.

ABSTRACT

The present work points out some considerations about the role which can be assumed by the State within the dynamics of globalization. These phenomena impact deeply on the territories, creating important inequalities between the different geographical areas. An important effect arising from these phenomena is the gap of knowledge between the more developed regions and the less developed regions. In particular, the current economic phase seems to produce a competence concentration in some European regions, especially around capitals and main cities.

Within this framework, the role of public intervention becomes fundamental as a limit to the consequences of globalisation in terms of inequalities, both in terms of economic and knowledge. In this respect, we analyse the European Globalisation Adjustment Fund (EGF), which responds to economic shocks located in certain geographical areas, specifically through a new training for those workers who were made redundant due to globalisation dynamics.