



Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica
I-20125 Milano - via Copernico 38 - tel. +39 02 67507.1 - fax +39 02 66711701
www.irefonline.it - comunicazioni@irefonline.it



INAUGURAZIONE DELL'ANNO FORMATIVO 2006

Inaugurazione dell'anno formativo 2006

I.R.F.



Ferriamo
la Regione Lombardia



Istituto Regionale lombardo di Formazione
per l'amministrazione pubblica



Consiglio di Amministrazione

Presidente: Lorenzo Cantoni
Vice Presidente: Angelo Baronio
Consiglieri: Aldo Coni
Bruno Ferrari
Roberto Vitali
Direttore: Stefano Del Missier

Collegio dei Revisori dei Conti

Presidente: Adolfo Pellitta
Revisori: Marco Baccani
Antonio Ricco

LA STORIA

L'I.Re.F. ha intrapreso la propria attività nel 1983, a ridosso del dibattito apertosi in quegli anni sulla riforma della Pubblica Amministrazione.

In oltre venti anni d'impegno formativo, l'Istituto ha accresciuto la professionalità di migliaia di operatori della Pubblica Amministrazione, cercando di approfondirne sempre più il ruolo "sussidiario" al servizio dei cittadini, delle famiglie e delle varie articolazioni della comunità civile. Con la legge regionale n. 39 del 1997, di riordino dell'Istituto, il ruolo dell'I.Re.F. è stato ulteriormente rilanciato dall'amministrazione regionale lombarda.

L'Istituto è certificato UNI EN ISO 9001:2000 (Vision 2000) per la progettazione e l'erogazione di attività formative.

IL PROFILO

L'I.Re.F. è l'unica realtà a carattere pubblico in Lombardia preposta all'erogazione di attività e servizi formativi per la varietà delle Amministrazioni Pubbliche dislocate su tutto il territorio. In questi anni è diventato non solo l'agenzia formativa privilegiata del Consiglio e della Giunta della Regione Lombardia, ma anche una scuola per la formazione continua dei dipendenti di Province, Comuni, Comunità Montane, Aziende Municipalizzate e delle varie strutture dello Stato sul territorio regionale.

L'Ente rappresenta la risposta consapevole e pragmatica alla domanda d'innovazione e di rilancio culturale espressa da tutto il sistema amministrativo e, più in generale, dalla comunità civile.

Inaugurazione dell'anno formativo 2006

**dell'Istituto Regionale lombardo di Formazione
per l'amministrazione pubblica**

14 novembre 2005
Auditorium "Giorgio Gaber"
Palazzo della Regione Lombardia
piazza Duca d'Aosta 3 – 20124 Milano

Le foto nella quarta di copertina:

In alto:

Auditorium “Giorgio Gaber”, la mattina del convegno.

Al centro:

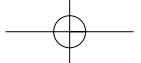
Il Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni.

In basso:

La premiazione della vincitrice della borsa di studio dell'I.Re.F., Marzia Bonessio.

Indice

Roberto Formigoni, <i>Presidente Regione Lombardia</i>	pag. 5
Attilio Fontana, <i>Presidente Consiglio Regione Lombardia</i>	pag. 11
Lorenzo Cantoni, <i>Presidente I.Re.F.</i>	pag. 15
Stefano Del Missier, <i>Direttore I.Re.F.</i>	pag. 23
Paolo Del Debbio, <i>Professore IULM di Milano</i>	pag. 31
Massimo Introvigne, <i>Direttore CESNUR</i> <i>Center for Studies on New Religions</i>	pag. 35



La Regione Lombardia per lo sviluppo del capitale umano

di

Roberto Formigoni
Presidente Regione Lombardia



Premessa: si apre una pagina nuova

Sono molto lieto di aprire questo anno formativo di I.Re.F., perché con esso si apre una pagina nuova per un soggetto a cui attribuiamo una grande importanza strategica.

Abbiamo infatti avviato l'VIII Legislatura regionale nel segno della competitività come sfida trasversale per il sistema lombardo, individuando nell'investimento sul capitale umano la vera leva per lo sviluppo.

In questa prospettiva deve essere valorizzato il lavoro dell'I.Re.F. in questi anni in campo formativo e rilanciata la sua mission per la crescita delle persone e delle conoscenze nella Pubblica amministrazione lombarda.

Ringrazio quindi il Presidente Cantoni e saluto Stefano Del Missier, nuovo Direttore dell'istituto, al quale va il mio augurio di buon lavoro.

Da lui ascolteremo tra poco una descrizione del programma operativo per il prossimo anno. Io vorrei soffermarmi brevemente sul quadro di prospettiva che ho indicato per disegnarne le linee portanti.

La priorità: il capitale umano al centro della sfida sulla competitività

Il Governo lombardo ha deciso di prendere sul serio la risoluzione assunta nel 2000 a Lisbona dal Consiglio Europeo: quella strategia per lo sviluppo del nostro continente era veramente lungimirante e coraggiosa perché aveva come architrave l'investimento in capitale umano come chiave dell'innovazione, della coesione sociale e della competitività. Oggi più che mai occorre partire di qui con politiche forti e mirate per uscire dallo stallo e dalle logiche di corto respiro, che rischiano di tarpare le ali alla crescita dell'unione Europea, delle sue comunità e dei suoi territori.

Nella Pubblica Amministrazione come nel sistema economico, protagonista assoluto sarà infatti sempre la persona con le sue risorse individuali e relazionali, con le sue conoscenze, la sua creatività e il suo spirito di intrapresa.

In questo senso sviluppo e libertà vanno di pari passo e il test migliore per verificarne lo stato di salute è quello di misurare le opportunità che una data società offre alla crescita dei talenti. Più opportunità per tutti: questo l'impegno e l'obiettivo che deve polarizzare tutte le nostre politiche.

Se ciò è vero, il recente rapporto OCSE sull'istruzione nel mondo restituisce una fotografia preoccupante. Se in Usa, Finlandia, Svezia e Svizzera il 40% dei lavoratori partecipa a programmi di aggiornamento professionale, in Italia la Percentuale scende al 10%. Ancora, solo il 12% della popolazione 25-34 anni ha un titolo universitario contro il 19% in Francia, il 25% in Spagna, e il 31% negli USA. L'investimento complessivo per l'istruzione dello Stato italiano rappresenta meno del 5% del PIL contro il 6,1% degli USA e il 7% della Danimarca.

Sono solo alcuni dati, sufficienti a ricordarci che l'investimento in capitale umano è la verremo sopraffatti da società molto più grande emergenza della nostra epoca. Senza questo tipo di investimento, non c'è futuro per il Paese e per il Continente e la strada del declino appare inevitabile: agguerrite e competitive.

Formazione e Regione Lombardia: il ruolo di I.Re.F.

La Regione Lombardia si è perciò impegnata con forza nel costruire un avanzato sistema di formazione per sostenere in modo organico lo sviluppo complessivo del nostro territorio, valorizzando il ruolo delle Autonomie Locali e di quelle Funzionali.

In particolare il tema della formazione della Pubblica amministrazione ci è parso e ci pare sempre più essere il vero motore del cambiamento verso un governo del territorio semplificato, sburocratizzato, al servizio dei bisogni dei cittadini.

In questi ultimi dieci anni in Lombardia si sono visti i risultati di un'azione formativa che ha profondamente inciso nell'autocoscienza e nel modo di lavorare delle persone che fanno la Pubblica Amministrazione.

Ora questo cambiamento deve sempre più diffondersi e consolidarsi a diversi livelli, anche grazie ad un'evoluzione del ruolo strategico di I.Re.F.

I.Re.F. nel sistema allargato di Regione Lombardia

Innanzitutto l'Istituto si colloca come interlocutore privilegiato e nodo centrale e di raccordo di una rete più ampia, di cui fanno parte ad esempio IRER, la Scuola Direzione Sanità, il CEFASS. Molto importante anche la prospettiva di un'integrazione con la Scuola Superiore Alta Amministrazione per rendere fruibili in modo più ampio contenuti e metodi di qualità.

Da qualche mese tutte le agenzie citate condividono la stessa sede

di lavoro in via Copernico, una scelta logistica che sta contribuendo ad alimentare le auspiccate sinergie e interconnessioni. Questa rete di soggetti è il cuore pulsante di un sistema allargato, in cui la funzione formativa promossa da I.Re.F. sarà sempre più funzionale all'organicità di una moderna rete pubblica.

I.Re.F. nel sistema regionale lombardo

Infatti la formazione può e deve massimizzare gli effetti positivi del fare rete non solo all'interno del sistema regionale, ma anche promuovendo la crescita dei rapporti con le categorie produttive, con le soggettività sociali e con gli enti locali.

Un percorso di formazione, che non sia autoreferenziale, deve quindi guardare costantemente alle esperienze più qualificate e agli stimoli più interessanti che provengono da tutto il sistema lombardo. Vanno in questo senso le collaborazioni che I.Re.F. sta avviando con quei soggetti sociali e quegli attori formativi che trattano temi per noi strategici e che possono offrirci un confronto e un arricchimento di idee attingendo a diverse voci e a diverse conoscenze presenti nella comunità civile.

I.Re.F. a livello nazionale e internazionale

Sono convinto che il cambiamento attuato in Lombardia debba essere diffuso e messo a confronto a livello nazionale e internazionale. Questo significa anche favorire un collegamento tra persone e una messa in circolazione di contenuti, metodi e stili di lavoro per creare una rete di innovazione nella Pubblica Amministrazione.

In questa direzione sta già andando la progettualità di I.Re.F. come testimoniano:

- Il Convegno mondiale dell'Associazione internazionale di Scuole e Istituti di Amministrazione (IASIA), l'evento più prestigioso nel settore a livello internazionale. L'incontro promosso a Como dall'I.Re.F. ha radunato 200 partecipanti da 48 paesi diversi del

mondo con delegazioni significative dalla Cina, dall'India, dagli Usa, dalla Russia, dalla Turchia, dal Vietnam e dalla Corea del Sud. Mi sembra che questo evento rappresenti un riconoscimento del ruolo internazionale di I.Re.F. e un precedente da sviluppare.

• Su tutt'altro versante, non meno importante, I.Re.F. è coinvolto in progetti di cooperazione internazionale con il Perù, che porteranno a un percorso di formazione per la pubblica amministrazione di quel Paese, che come sapete ha individuato nel metodo lombardo un vero modello per far crescere la performance della pubblica amministrazione. Un modello che evidentemente viene guardato come esemplare, come dimostra anche un'ipotesi di lavoro comune con lo Stato d'Israele.

A livello nazionale vorrei ricordare il rapporto avviato con il Formez e l'ipotesi di cofinanziamento per la formazione negli Enti locali in Lombardia.

Formazione e contenuti di governo

Da ultimo desidero sottolineare quanto sia importante l'impegno a enucleare iniziative formative su temi prioritari per il governo e per la creazione di valore pubblico.

La capacità di cogliere le istanze che provengono dalla realtà e dal contesto socioeconomico, l'individuazione dei contenuti strategici più rispondenti alle esigenze dei cittadini e dei corpi intermedi: tutto questo deve riflettersi nell'elaborazione di percorsi formativi sempre più adeguati e incisivi.

Un esempio viene dai progetti di intervento sulle aree periferiche ipotizzati per formare i dipendenti rispetto alle nuove emergenze che si stanno profilando. Le immagini delle banlieues francesi ci ricordano che la prevenzione è sempre l'arma più forte e che la presenza pubblica deve essere sempre più qualificata e vicina ai cittadini.

Conclusioni

Tutto quanto è stato fatto, tutto quanto verrà avviato nel prossimo anno, rappresentano dunque il grande volano del cambiamento di una pubblica amministrazione semplificata ed efficiente, capace di affrontare in modo nuovo i grandi problemi di questa fase di cambiamento.

Crediamo molto nel rinnovamento della Pubblica Amministrazione: non ci interessa un'operazione di facciata, non ci interessa adempiere il dovere di un aggiornamento che la legge ci impone, non ci accontentiamo di promuovere attività che conseguano un successo formale.

Siamo convinti che investire e potenziare i talenti presenti nella Pubblica Amministrazione sia una responsabilità civile di enorme portata.

In ultima analisi, la Pubblica Amministrazione condivide la grande responsabilità di permettere che un Paese trovi la strada del proprio sviluppo oppure declini irrimediabilmente verso la china della recessione.

Per questo il lavoro dei nostri Istituti assume per noi una importanza strategica. Grazie anche a I.Re.F., il sistema lombardo è sempre più all'avanguardia in Italia e in Europa. Per questo vi ringrazio, per questo auguro a tutti voi buon lavoro per questo nuovo anno formativo.

La formazione per la pubblica amministrazione: sfide e proposte

di

Attilio Fontana

Presidente Consiglio Regione Lombardia



L'apertura di un nuovo anno accademico segna una piacevole occasione per riallacciare relazioni personali e per scambiarsi auguri per un proficuo, reciproco lavoro.

Lo dico con convinzione in questa occasione, anche a nome dell'intero Consiglio regionale, perché ritengo che il lavoro che l'Istituto regionale lombardo di formazione ha svolto in questi anni per l'amministrazione pubblica sia meritevole di apprezzamento e di riconoscimento pubblico.

L'importanza della formazione e della ricerca nell'amministrazione pubblica ha dimostrato in questi anni, anni in cui la Regione Lombardia ha investito molto in risorse e programmi, quanto una buona gestione della "cosa pubblica" dipenda dalle basi di istruzione che riesce a mettere in campo. In generale ci possiamo vantare dei dati positivi che vedono in Lombardia il 18,8% dei dipen-

denti sperimentare attività di formazione continua, contro il 17,3% della media italiana. Inoltre, tra il 2001 e il 2003 il numero di progetti per la formazione continua è cresciuto di oltre dieci volte e nel 2003 ha riguardato 62.467 persone.

Occorre sottolineare che, oggi più che mai, la valorizzazione del capitale umano, ma ancora di più delle persone nei loro interessi e nelle loro motivazioni, è al centro delle politiche volte all'innovazione.

Certamente il bisogno di professionalità e di capacità nuove è notevolissimo. Ma è proprio la sfida della competitività globale che impone di occuparsi del cosiddetto "capitale umano", e di farlo in maniera più ampia rispetto agli approcci del passato. Ecco perché l'educazione e la formazione sono processi che devono mantenere nel tempo il loro aspetto strategico di "centro degli interessi sia del pubblico che del privato". E in questo contesto, per quanto riguarda il settore del pubblico, l'I.Re.F. ha sempre saputo dimostrare di essere un autorevole punto di riferimento.

L'offerta integrata fra formazione, ricerca e trasferimento tecnologico, è uno dei principali obiettivi contenuti nel Programma regionale di sviluppo per l'VIII Legislatura recentemente approvato dal Consiglio regionale.

L'obiettivo è certo migliorare la capacità di assorbimento e adattamento alle tecnologiche emergenti, investendo in capitale umano. Particolare rilievo è dato a programmi non solo volti al rientro in Lombardia di ricercatori dall'estero, ma anche alla promozione di progetti internazionali per attirare giovani ricercatori. A tale scopo è utile introdurre premialità per le imprese che investono in formazione. La Regione Lombardia intende perseguire politiche assolutamente innovative in ambito nazionale in fatto di educazione e scuola. Finora, lo ricordiamo, ha continuamente incrementato il valore degli stanziamenti del bilancio regionale

per la ricerca e l'innovazione e avviato anche il nuovo sistema di formazione professionale basato sull'accREDITAMENTO delle strutture.

Con l'I.Re.F., il Consiglio regionale ha un rapporto privilegiato. La collaborazione nelle più svariate materie è in atto da tempo e, ne sono convinto, è destinata a proseguire ancora per molto.

Non mi stancherò mai di ripetere che "il motto" del nostro Parlamento può essere identificato nella frase "conoscere per deliberare". Un obiettivo che viene concretizzato attraverso piani di formazione e strumenti di conoscenza e monitoraggio delle leggi. In quest'ultimo caso, lo sottolineo, è una formazione indirizzata anche ai consiglieri regionali: conoscere l'impatto delle leggi e le necessità della società è fondamentale per il lavoro del legislatore.

Per quanto riguarda la nostra attività, l'I.Re.F. ci affianca mettendoci a disposizione i suoi docenti per corsi di specializzazione sul percorso legislativo. Nostri funzionari partecipano a lezioni specifiche per essere di supporto ai processi legislativi.

In Italia, e scusate se il raffronto è una costante del nostro operare, non esistono altri centri di questo livello indirizzati verso i lavori parlamentari: oltre a Roma c'è Milano con l'I.Re.F.

Questo tipo di formazione, soprattutto per istituzioni come il nostro Consiglio regionale, è di fondamentale importanza, soprattutto in considerazione dell'evoluzione a cui sono chiamate, o dovranno essere chiamate, le nostre amministrazioni pubbliche. Queste devono favorire la crescita delle professionalità attraverso la formazione permanente; realizzando, quindi, un continuo apprendimento per tutta l'organizzazione attraverso un sistema di sviluppo delle persone, centrato sulle competenze che devono essere espresse per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e dei risultati attesi.

In Italia stiamo affrontando un periodo di grandi trasformazioni. Mi riferisco alle modifiche già apportate all'assetto istituzionale del nostro Stato con le modifiche al Titolo V della Costituzione ma anche all'ultimo grande atto di ammodernamento che con la devolution, che mi auguro possa al più presto giungere al traguardo, ci porterà ad essere uno Stato moderno, più efficiente, flessibile, strategicamente in grado di confrontarsi con qualsiasi realtà nel mondo.

In questo quadro di grandi trasformazioni, ai nostri funzionari è richiesta una crescente professionalità. Naturalmente è quanto si aspettano anche i cittadini che vogliono istituzioni appunto efficienti, moderne, flessibili, con personale altamente preparato, in grado di rispondere alla necessità di una migliore e concreta funzionalità.

“La formazione per la pubblica amministrazione: sfide e proposte”, il titolo dato all'incontro di oggi per l'inaugurazione dell'anno formativo 2006, rappresenta davvero un terreno di confronto e di innovazione per una Regione che ha fatto della sua straordinaria vitalità il biglietto da visita sui mercati internazionali, tra le Università di ogni Continente, nella scolarizzazione dei nostri giovani.

Il Consiglio regionale, grazie anche all'apporto qualificato dell'I.Re.F., saprà, ne sono certo, seguire questi passi e “stare al passo” con i tempi.

Grazie ancora all'I.Re.F.

Buon lavoro a tutti noi.

Inaugurazione dell'anno formativo 2006

di

Lorenzo Cantoni
Presidente I.Re.F.



Signor Presidente,
Autorità,
Cari Colleghi del Consiglio di Amministrazione,
Signore e Signori,

Gnóthi seautón! Conosci te stesso!

Quanto scritto sul tempio di Apollo a Delfi, e richiamato con forza da Socrate nella sua pedagogia maieutica e ironica è il compito fondamentale di ogni attività veramente educativa e formativa. È il compito che un Istituto di formazione come quello che ho l'onore di presiedere deve fare proprio, ogni anno con determinazione sempre maggiore.

Nello stesso senso possiamo leggere l'aforisma di Gomez Dávila: "Per rinnovare non è necessario contraddire, basta approfondire".

Desidero dunque, in questa relazione, non tanto dire le novità del

nostro Istituto – che pure sono molte e molto significative – quanto riflettere con voi sul senso del nostro essere e operare, in altre parole: sulla nostra vita quotidiana.

La riflessione si articolerà seguendo il nostro nome, e presentando, per ciascun aspetto, alcuni elementi qualificanti; questi saranno brevemente tratteggiati ed esemplificati attraverso esperienze recenti o previste nell'anno a venire.

1) **Istituto Regionale lombardo** di Formazione per l'amministrazione pubblica

a) ***Strumentalità***. Siamo una realtà istituita per legge regionale a servizio della Regione Lombardia. La relazione con la Giunta e con il Consiglio Regionale è iscritta nella nostra legge istitutiva, ed è ben rappresentata, così mi pare, dalla struttura stessa di questa inaugurazione. La nostra missione principale è quella di accompagnare la loro attività legislativa e di governo con opportune iniziative formative, interpretando il nostro essere strumento come servizio intelligente e proattivo.

b) ***Identità e culture***. Le regioni, come noto, sono relativamente recenti nel panorama amministrativo italiano, a loro però vengono affidati – e ancor più lo saranno nell'immediato futuro – compiti d'importanza fondamentale per la collettività. I.Re.F. è chiamato a contribuire allo sviluppo di un senso di appartenenza all'amministrazione regionale. L'Istituto è luogo d'incontro tra professionisti e di armonizzazione di pratiche professionali: penso, per esempio, alla realtà della Polizia locale lombarda, o alla Protezione civile, ai dipendenti della Giunta e del Consiglio, al management sanitario, e così via. Luogo dove acquisire nuove conoscenze e competenze, ma anche dove approfondire e amare la realtà della regione Lombardia: la sua geografia, la sua

struttura demografica ed economica, la storia, le tradizioni e culture, la spiritualità.

Tra le attività: abbiamo nominato le aule con i nomi delle province lombarde, in ciascuna di esse è disponibile materiale per conoscerne meglio la realtà; è pronto un breve modulo sulla Regione Lombardia da offrire nei diversi percorsi formativi, cui il Presidente Formigoni contribuirà personalmente attraverso un'intervista.

- c) **Territorio.** Il servizio all'ente Regione è strettamente legato a quello del sistema regionale nel suo complesso, al servizio delle amministrazioni infra-regionali e di quelle nazionali che operano in Lombardia. Il territorio è il luogo di realizzazione del governo regionale, luogo privilegiato d'integrazione e di confronto con i bisogni concreti delle persone. Il servizio di I.Re.F. è dunque al sistema regionale allargato in tutta la sua complessità e ricchezza. Il dialogo con le amministrazioni locali dovrà essere rafforzato, superando lo stereotipo che frequentemente incontriamo: "regionale dunque finanziato", verso una maggiore collaborazione sia nella progettazione che nel finanziamento delle attività.

Tra le attività: è in corso di realizzazione un progetto formativo intitolato: "Pianificazione e promozione del territorio come bene culturale"; la relazione con le province si è approfondita anche attraverso una visita a tutti le sedi provinciali (STER) della Regione, che sarà ripetuta nel 2006; continuano le attività per la Polizia locale e la Protezione civile, il cui radicamento territoriale è fondamentale; è in corso un interessante progetto con la Navigli Lombardi (SCARL).

- d) **Contesti.** L'essere Istituto Regionale lombardo non costituisce un alibi per chiuderci in noi stessi. È invece stimolo ad ampliare lo sguardo: considerando il contesto in cui opera-

mo, sia esso di carattere sociale e culturale – da qui il tema della prolusione: *Ma c'è veramente il conflitto di civiltà?* – o di carattere politico-amministrativo.

L'amministrazione pubblica sta cambiando in un mondo in continuo e profondo cambiamento, ed è costantemente tentata di essere auto-referenziale, perdendo così l'opportunità d'interpretare – e, nella misura del giusto e del possibile, orientare – gli avvenimenti. In un contesto globalizzato, la formazione è chiamata a tenere costantemente di mira i grandi orizzonti, sia per imparare dalle esperienze dei migliori, sia per comunicare le proprie. In quest'attività di carattere internazionale collaboriamo strettamente con CEFASS, il Centro Europeo di Formazione per gli Affari Sociali e la Sanità Pubblica, antenna di EIPA (l'European Institute for Public Administration) alla cui costituzione I.Re.F. ha contribuito in modo significativo.

Tra le attività: I.Re.F. ha organizzato, presso la sede di Como del Politecnico di Milano, la conferenza IASIA 2005 (International Association of Schools and Institutes of Administration) sul tema: "L'istruzione e la formazione ai vari livelli amministrativi: definire i bisogni e assicurare la qualità", l'evento internazionale più significativo nel settore; sono continuati e proseguiranno gli incontri con la Fachhochschule di Ludwigsburg a Villa Vigoni (nel 2006 sul tema dell'eGovernment); sta giungendo a termine un progetto in collaborazione con l'Università della Svizzera italiana per la formazione degli operatori sanitari alla comunicazione con pazienti immigrati; si stanno delineando interessanti progetti di collaborazione in Israele, Polonia e Perù.

e) **Organizzazione.** La vita interna dell'Istituto ha conosciuto momenti significativi. Tra questi, va sicuramente sottolineato l'inizio, a partire dallo scorso primo settembre, di una

nuova direzione generale, affidata al dottor Stefano Del Missier, cui vanno i miei auguri più vivi per un'attività d'impulso che si annuncia sfida complessa e insieme affascinante. È questa anche un'occasione propizia per ringraziare di cuore il dottor Dario Gattinoni per l'attività svolta a servizio del nostro Istituto: il suo nuovo incarico ci darà l'opportunità di continuare con modalità nuove la feconda collaborazione intrapresa. Il Consiglio di Amministrazione ha inoltre approvato i criteri per la riorganizzazione dell'Istituto.

2) Istituto Regionale lombardo **di Formazione** per l'amministrazione pubblica

a) **Analisi dei bisogni formativi.** Com'è noto, il processo formativo deve iniziare sempre dall'analisi dei bisogni. I.Re.F. è chiamato a perfezionare la propria attività in questo ambito, interpretandola come individuazione di quella formazione che può aiutare a raggiungere in modo più efficace ed efficiente gli obiettivi delle amministrazioni, quali sono indicati dai cittadini per il tramite dei loro rappresentanti. Non si tratta allora né di compilare la lista di quello che piacerebbe studiare, né di realizzare una formazione slegata dalle concrete situazioni operative, con il rischio di promuovere frustrazione e risentimento piuttosto che un effettivo processo di miglioramento. Ad accrescere la capacità d'interpretare i bisogni formativi dell'amministrazione pubblica ai vari livelli e nei vari ambiti potrà contribuire in modo decisivo la collaborazione con I.Re.R., l'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia.

b) **Tecnologie.** L'assetto informativo-comunicativo della cosiddetta *knowledge society* chiede di saper integrare in modo saggio e opportuno le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'esperienza formativa, declinando così

insieme – nell’eLearning – sia una dimensione importante dell’eGovernment sia la gestione della conoscenza nella sua complessità.

Tra le attività: si è realizzata una significativa esperienza di formazione interna assistita dalle tecnologie, e sono in corso alcuni progetti in eLearning.

- c) **Qualità.** Fin dalla sua nascita I.Re.F. ha scelto di non avere un corpo docente interno, ma di avvalersi della competenza di esperti accademici e delle varie professioni. Allo scopo, sono in essere convenzioni con tutte le Università lombarde, e rapporti con associazioni del mondo formativo. La ricerca di una qualità sempre migliore ci chiede da un lato di approfondire questi rapporti, dall’altro di ripensarli secondo percorsi innovativi, che permettano ai nostri docenti di sentirsi più vicini all’Istituto. Una menzione particolare merita poi il tema della ricerca, o della ricerca-azione, così importante nel mondo formativo. Benché siano state realizzate alcune significative esperienze, e venga coltivata l’attitudine alla riflessione (meglio: alla meta-riflessione) sull’attività formativa svolta, è necessario dare un impulso ulteriore a questo.

Tra le attività: si è iniziata una ricerca sull’impatto dei corsi di I.Re.F.-SDS, Scuola di Direzione in Sanità, realizzati negli scorsi anni; si è inaugurato un tavolo d’incontro con rappresentanti delle università lombarde; le attività della Scuola Superiore di Alta Formazione vengono integrate in I.Re.F.; dopo l’esperienza del premio a tesi di laurea sulla formazione per l’amministrazione pubblica è ora allo studio la promozione di dottorati di ricerca in questo ambito.

- d) **Formazione interna.** La credibilità del nostro Istituto passa anche attraverso la capacità di mettere in pratica quanto insegna, in particolare di saper promuovere la crescita del proprio personale.

Tra le attività: si è realizzata un'attività di formazione residenziale, secondo la modalità dell'out-door training, che ha coinvolto tutti i collaboratori di I.Re.F., un'iniziativa simile sarà replicata nel 2006; sono stati realizzati incontri ad hoc con i tutor dell'Istituto.

- e) **Selezione.** La legge e il DPEFR (Decreto di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale) assegnano a I.Re.F. anche il ruolo di svolgere attività di selezione del personale: il compito della selezione e quello della formazione sono, invero, abitualmente uniti nelle organizzazioni, riguardando entrambi in modo così importante la gestione e la valorizzazione delle persone. Se l'assunto della formazione è fondamentalmente ottimistico – vale la pena investire tempo e risorse per aiutare le persone a migliorare – la sfida della selezione è quella di attirare le persone migliori, più idonee a svolgere le attività richieste. In tal senso l'immagine che l'amministrazione pubblica ha presso i cittadini – le famiglie e i giovani in modo particolare – è fondamentale per orientare o meno verso un impegno in essa. Questa tematica intercetta significativamente quella della comunicazione, di cui desidero parlare ora, riflettendo con voi sull'ultima parte del nostro nome.

3) Istituto Regionale lombardo di Formazione **per l'amministrazione pubblica**

- a) **Comunicazione.** L'amministrazione pubblica sta cambiando, e cambiando in meglio. È importante innescare un circuito virtuoso tra riconoscimento e riconoscenza da parte dei cittadini che, spesso, interpretano le esperienze positive come eccezioni a una regola di generale inefficienza, anziché come segnali di un effettivo miglioramento. In tal senso, è molto importante realizzare una comunicazione costante e

capillare, che permetta a tutti di vedere i profondi processi di cambiamento in atto, di apprezzarli e di contribuire a migliorarli.

Tra le attività: la comunicazione di I.Re.F. ha avuto un notevole impulso, sia attraverso i canali ordinari, sia attraverso una mailing list con circa ottomila iscritti; sta per partire un progetto per la realizzazione di una *fiction* sull'amministrazione pubblica; è partito un progetto, in collaborazione con la Direzione Scolastica Regionale, per far conoscere ai talenti della scuola secondaria di secondo livello i percorsi universitari che hanno tra gli esiti professionali possibili l'impiego nell'amministrazione pubblica, cercando – in particolare – di saldare l'interesse diffuso verso il non-profit con il mondo della pubblica amministrazione.

- b) **Etica.** Un'ultima breve riflessione merita il tema dell'etica. Non si tratta tanto di considerarla come un elenco di regole formali – moralistiche – quanto come la costante tensione verso il bene/fine, che per l'amministrazione pubblica è il bene comune. I.Re.F. ha senso solo se serve a promuovere il bene comune, la crescita delle persone e delle comunità nella giustizia, nel benessere e nella pace. È un compito arduo, ma insieme l'unico che meriti il nostro impegno. Per noi sarebbe certamente troppo, se non potessimo contare anche sul vostro aiuto e sul vostro consiglio. Grazie!

Piano d'attività di I.Re.F.

di

Stefano Del Missier

Direttore I.Re.F.



Il mio compito è quello di illustrare il Piano delle Attività 2006, deliberato dal CdA di I.Re.F. lo scorso 24 ottobre 2005.

Un Piano Attività, come si vedrà, che non si limita ad elencare quello che faremo, ma cerca soprattutto di contestualizzare la nostra attività nel particolare frangente storico e istituzionale del sistema pubblico della Regione Lombardia.

Il Piano Attività, quindi, trova in due linee strategiche di indirizzo il suo principale riferimento:

- 1) le prospettive dell'VIII Legislatura in Regione Lombardia;
- 2) un nuovo ruolo per I.Re.F., custode del capitale umano del sistema pubblico.

Per quanto riguarda il contesto di cambiamento innestato dall'inizio dell'VIII Legislatura, lo scenario all'interno del quale preve-

dere qualsiasi tipo di iniziativa viene ampiamente determinato dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS), in cui si definiscono criteri e priorità per proseguire nel processo di cambiamento in atto nell'intera pubblica amministrazione lombarda. Il PRS, fortemente orientato al consolidamento (se non al rilancio) del ruolo del sistema Lombardia in Italia e nel mondo, è organizzato per aree tematiche, in cui "Persona, capitale umano e patrimonio culturale" stanno al primo posto.

Molto importante, in questa funzione di prospettiva di lavoro, anche l'allegato al PRS – *Il Programma Regionale di Sviluppo per i territori della Lombardia* – in cui sono evidenziate le priorità di intervento indicate dal Territorio, principalmente attraverso i Tavoli Territoriali di Confronto. Si tratta di ulteriori orientamenti per le azioni regionali di sviluppo del prossimo quinquennio per ogni territorio provinciale, azioni oggetto di scelte che annualmente Giunta e Consiglio Regionale effettueranno in relazione ai documenti di programmazione e di bilancio.

Quindi: la priorità dell'investimento sul capitale umano, teso a superare definitivamente l'approccio amministrativo con l'assunzione di un pieno ruolo di governo, orienta il Piano Annuale di I.Re.F. verso un forte allineamento alle politiche regionali. Per quanto riguarda il processo di cambiamento interno ad I.Re.F., iniziato con la deliberazione del Consiglio di Amministrazione, possiamo affermare che è nostro interesse riportare la formazione del sistema pubblico della Regione Lombardia al centro dell'attenzione di tutti, candidando I.Re.F. quale soggetto al servizio di ogni amministrazione che voglia veicolare il cambiamento in modo efficace e che, per fare questo, investa seriamente nel proprio capitale umano.

Al nostro interno, sul piano organizzativo, abbiamo individuato aree di attività omogenee sulle quali accorpate le linee produttive

di I.Re.F., in modo da allineare la struttura interna ai cambiamenti che si sono verificati non solo nel “sistema Regione”, ma anche in tutto ciò che le nuove logiche di governance hanno rappresentato nel territorio lombardo.

Le tre macro-unità individuate richiamano moltissimo i temi delle aree con cui è stata effettuata la suddivisione del PRS, a riprova del ruolo di “ente strumentale” che I.Re.F. svolge per Regionale Lombardia.

Qui non mi soffermo: l’intervento del Presidente Formigoni è stato ampiamente esaustivo della prospettiva politica e strategica della nostra Regione.

Mi preme tuttavia sottolineare che il valore della formazione è tale nella misura in cui viene perseguito unitamente a quello della valutazione.

La valutazione, infatti, è fondamentale:

- per lo sviluppo,
- per il riorientamento di comportamenti e obiettivi,
- per dare contenuto al sistema dei controlli (da quelli formali, a quelli direzionali, fino a quelli di ordine strategico).

Dobbiamo ricominciare a valutare seriamente, e non formalmente, le azioni strategiche, gli strumenti strategici utilizzati.

Ad esempio: cosa sono oggi i Piani di Formazione nei vari enti/agenzie pubbliche?

Mi si perdonerà l’estrema franchezza, ma credo che dobbiamo dirci che finché i Piani di Formazione nelle amministrazioni pubbliche sono atti formali, residuali e redatti all’ultimo momento rispetto alle altre funzioni dell’organizzazione, e, magari, fatti solo per adempiere ad un obbligo normativo, allora la formazione non incide sulla persona, cioè non incide sui processi di lavoro, cioè non incide sulla qualità dei servizi pubblici, e, in conclusione, non incide sull’efficacia dei sistemi di pubblica utilità.

Bisogna, inoltre, “fare meno e meglio”.

Questo significa favorire la crescita di un sistema di governance che permetta:

- lo sviluppo di una reale sussidiarietà (orizzontale e verticale),
- la possibilità di un’integrazione istituzionale, grazie alla quale il meccanismo devolutivo si attua per tenere insieme e non per dividere,
- la possibilità di una reale integrazione professionale, così necessaria in un sistema pubblico che sia “sistema” e non la sommatoria di segmenti professionali distinti.

Entrando nel merito delle attività previste dal Piano 2006, chiedo scusa se non cito tutti gli interventi previsti e, di conseguenza, tutti gli interlocutori: è molto difficile visto quanto ampio è il nostro ambito di lavoro.

Il Sistema Regione: Giunta, Consiglio, Sistema allargato.

All’interno dell’area denominata “sistema Regione”, vengono individuate le attività della linea produttiva di I.Re.F., che trovano nell’ente Regione Lombardia l’elemento aggregante e caratterizzante. Cito almeno i titoli dei filoni di attività previste con le strutture della Giunta regionale:

- *alta formazione* cioè la prosecuzione e lo sviluppo dell’attività della Scuola di Alta Amministrazione, oggi confluita nella mission istituzionale di I.Re.F, con la formazione per la dirigenza apicale della struttura Regionale e degli Enti collegati;
- *formazione a supporto delle direzioni generali* per interventi settoriali e intersettoriali tesi alla definizione e realizzazione dei programmi e al raggiungimento degli obiettivi di governo regionali (OGR);
- *formazione del capitale umano regionale* con attività formative rivolte sia all’intero complesso delle risorse umane regionali che a specifiche categorie;

- *formazione per le politiche e i processi di governance* che viene realizzata attraverso complessi progetti formativi, su tematiche relative a politiche settoriali, e nei quali è prevista la partecipazione sia di operatori regionali che degli enti strumentali, di quelli locali e territoriali.

Con il Consiglio regionale manterremo le tradizionali attività in ordine alla comunicazione e ai percorsi giuridico-amministrativi. Una particolare sottolineatura, infine, per quanto riguarda il “Sistema allargato”, per il quale sono previste iniziative per ogni singolo soggetto presente con noi nella funzione di realizzare gli obiettivi e le politiche del governo regionale.

I Servizi alla Persona: Sanità (ECM, I.Re.F.-SDS) e Servizi sociali.

All'interno dell'area denominata “Servizi alla Persona” vengono individuate le attività della linea produttiva di I.Re.F., che trovano nei comparti caratterizzanti il sistema di *welfare* (soprattutto nel comparto sanità, oggi preponderante) l'elemento aggregante e caratterizzante.

È un ambito importante per le attività di I.Re.F., sia quelle ormai storiche svolte attraverso la Scuola di Direzione in Sanità, sia quelle più recenti quali quelle legate all'accreditamento dei provider ai fini dell'ECM-CPD.

Ci sono poi altre aree innovative su cui agire unitamente alla DG Famiglia e Solidarietà Sociale, in quanto lo sviluppo del sistema lombardo di *welfare*, nel quale la famiglia assume un ruolo centrale di soggetto attivo, soprattutto verso categorie deboli quali anziani e disabili, apre a nuove azioni di governo che nel Piano vengono puntualmente evidenziate.

Di fronte ad uno scenario di iniziative complesse e di grande spessore, I.Re.F. deve poter supportare la DG Famiglia e Solidarietà Sociale nel veicolare, tramite adeguati percorsi formativi, l'atteso cambiamento.

Il Sistema territoriale: Polizia locale, Scuola Superiore di Protezione Civile, Enti Locali.

All'interno dell'area denominata "Sistema territoriale" vengono individuate le attività della linea produttiva di I.Re.F. che trovano negli enti locali l'elemento aggregante e caratterizzante.

Non posso esimermi, in quest'area di interventi, dal sottolineare uno dei punti di eccellenza delle attività di I.Re.F.: la formazione per la Polizia locale.

Un livello di eccellenza che ha le sue oggettive ragioni non solo nella qualità delle attività svolte, ma anche e soprattutto nel metodo di lavoro che porta a questa qualità, un metodo centrato sui rapporti costanti che abbiamo con la DG Sicurezza e con le amministrazioni locali, in massima misura per le figure dei Comandanti dei Corpi di Polizia locale.

Un metodo che vorremmo estendere agli altri settori in cui operano le amministrazioni locali. In questo senso vanno anche lette alcune sottolineature innovative del nostro Piano di Attività, e mi riferisco, in particolare:

- alle iniziative legate allo sviluppo del territorio, per le quali le recenti disposizioni legislative (il Codice Urbani, sul piano nazionale, e la Legge Moneta, sul piano regionale) definiscono obiettivi di grande spessore e che, come tali, richiedono un supporto formativo adeguato per poter gestire tali cambiamenti;
- alle iniziative per le periferie (che nascono prima degli eventi mediatici cui assistiamo in questi giorni), in cui certe problematiche necessitano di figure nuove, capaci di leggere in modo trasversale i bisogni e le possibilità di risoluzione.

I servizi di supporto (Comunicazione, Qualità, Cooperazione, eLearning).

Da ultimo, permettetemi di citare le attività interne di staff, strategiche per il perseguimento degli obiettivi dell'Istituto, nonché

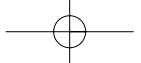
per la continua definizione di attività innovative essenziali per il futuro di I.Re.F. Si tratta di un ambito attraverso cui si realizzano le attività legate al marketing, alla comunicazione, alla qualità, alla ricerca e sviluppo.

Per avviarmi alle conclusioni: il capitale umano nel sistema pubblico è il nostro orizzonte, lo spazio del nostro lavoro. Il nostro compito è di aumentare le competenze (cioè: l'insieme delle conoscenze, capacità, attitudini ed esperienze finalizzate dei singoli individui componenti la società). Noi sappiamo e non dimentichiamo che le persone che lavorano nel sistema pubblico rappresentano:

- una leva strategica per il governo,
- una leva per promuovere e determinare l'incremento della qualità della vita,
- un'occasione di crescita economica e di coesione sociale,
- un contributo al raggiungimento dell'obiettivo strategico stabilito dal Consiglio Europeo di Lisbona: trasformare l'Unione in un'economia fondata sulla conoscenza, in grado di competere con le economie più avanzate del mondo e realizzare una crescita sostenibile.

Il capitale umano è al primo posto del Documento Politico Programmatico del Presidente Formigoni per questa VIII Legislatura: l'obiettivo principale di I.Re.F., quindi, non può che essere quello della valorizzazione e dello sviluppo del capitale umano del sistema pubblico di questa Regione.

Un impegno forte, ma che ci dà grande motivazione nella prospettiva di costruire insieme la classe dirigente del futuro.



I diritti umani e il conflitto di civiltà

di

Paolo Del Debbio

Professore IULM di Milano



Intendo affrontare la tematica dello scontro fra civiltà da un punto di vista specifico: i diritti umani.

Se c'è una tensione tra le civiltà, uno dei punti cardine della vicenda riguarda i diritti umani: quale fondamento hanno? Sono qualcosa in cui si riconoscono tutti a prescindere da origini ideologiche e religiose?

Quello che da tempo nella cultura occidentale giudichiamo come universalistico, e cioè il riconoscimento di alcuni tratti di umanità che debbano valere per tutti a prescindere dalle loro origini, questo che noi chiamiamo universalismo, che è dato dalla democrazia, dal libero mercato, dai governi costituzionali, dai diritti umani, dallo stato di diritto, da alcuni è considerato imperialistico. Ciò che viene considerato dalla cultura occidentale come qualcosa di conquistato per tutta l'umanità, viene visto dalle culture asiatiche come imperialistico, come un voler imporre il modello occidentale.

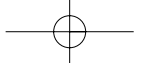
I diritti umani hanno una storia breve rispetto alla lunga storia dell'umanità. Nascono dalla rivoluzione francese, ma hanno un riconoscimento fondamentale solo dal 1948. Perché c'è voluto così tanto tempo? Perché l'umanità ha dovuto attraversare un processo complesso per cristallizzarsi in alcuni fatti di fondo. I diritti umani sono una grande fatto della cultura occidentale: l'uomo è prima dello Stato e sopra lo Stato, prima dell'autorità politica e sopra l'autorità politica. Prima in senso cronologico, e sopra perché lo Stato c'è per riconoscere, garantire e tutelare i diritti dell'uomo. Questo voler essere costituiti nell'umanità stessa dell'uomo a prescindere da qualsiasi tipo di intervento è forse il portato più importante della nostra tradizione occidentale. Una cosa è riconoscere che questi diritti hanno il loro fondamento nell'*humanum* e che nascono con l'uomo. Altra cosa è avere una concezione secondo la quale c'è un Dio che sostiene che l'unico diritto è quello che è scritto in un certo posto e che l'unica legge è la Sharia e ad essa va sottomesso tutto, compresi i diritti umani. Qui sorge il problema di un rapporto fra civiltà. Il fondamentalismo è radicato proprio in questo. Il dialogo, se c'è, deve avvenire con la conoscenza reciproca dei fondamenti dei due soggetti che dialogano. È inutile pensare di poter dialogare solo in superficie.

A che punto è l'Islam, con i diritti umani? Ha fatto dei passi avanti? Ci fu un problema sui diritti umani già nel 1948, quando l'Arabia Saudita non firmò la dichiarazione dei diritti umani. Nel 1997, poi, Kofi Annan ha sostenuto che è assurdo parlare di diritti islamici dell'uomo, perché i diritti umani sono universali. Nel 1993, però, prima del congresso mondiale di Vienna sui diritti dell'uomo, ci fu un incontro a Il Cairo in cui il mondo islamico denunciava il carattere occidentale dei diritti umani che si contrapponevano ai diritti "asiatici". Al primo posto, si disse, era necessario porre il diritto di sviluppo dei paesi asiatici. Questo discorso è pericoloso: i diritti fondamentali della persona sono notoriamente

te altri. Prima viene il diritto di libertà: senza questo non ci sono altri diritti. Anche il motore dello sviluppo è il diritto di libertà delle singole persone.

I diritti umani hanno fatto un cammino importante in Occidente. Oggi la comunità scientifica discute su tre punti fondamentali:

- 1 - bisogna passare da un livello di tutela internazionale omni-comprendivo a un criterio selettivo. L'elenco dei diritti umani delle varie generazioni è lunghissimo, le dichiarazioni su questi temi sono diversificate, la giurisprudenza è notevole: è importante passare a una fase più selettiva.
- 2 - ci vogliono strumenti di garanzia e di condanna penale: la riflessione, soprattutto da parte inglese, sta portando alla necessità di trasferire ad organismi di tipo internazionale un minimo di sovranità su questo tema.
- 3 - tematica del ricorso all'uso della forza per la protezione dei diritti umani: l'aspetto coercitivo non è opzionale, il diritto non può essere staccato dalla forza, la coercizione è propria del diritto.



C'è davvero il conflitto di civiltà?

di

Massimo Introvigne

Direttore Cesnur – Center for Studies on New Religions



Che il ruolo della pubblica amministrazione sia cruciale per la gestione dell'immigrazione e abbia qualche cosa a che fare anche con le dispute sul "conflitto di civiltà" è apparso improvvisamente chiaro a tutti quando, nel novembre 2005, le periferie parigine hanno ripreso a bruciare.

A Tariq Ramadan, nipote del fondatore del più importante movimento fondamentalista moderno, i Fratelli Musulmani, e teorico di un "neo-fondamentalismo" che vorrebbe ripresentare le idee del nonno nei termini della sinistra no global occidentale, devono essere fischiate spesso le orecchie nei giorni di quegli avvenimenti. Predica spesso nelle periferie parigine, e qualcuno pensa che il suo islam non precisamente filo-occidentale c'entri qualcosa con gli incidenti notturni. Beninteso, Ramadan non incita affatto alla violenza. Ma in Italia siamo culturalmente attrezzati per comprendere il ruolo dei "cattivi maestri" che tirano il sasso e ritirano la mano.

Ramadan ha anche preso carta e penna per spiegare che con quello che sta succedendo a Parigi l'islam non c'entra. Si tratta semplicemente di povertà e di emarginazione sociale. Chi sostiene il contrario fa anzi il gioco dei terroristi, che sperano di trasformare una rivolta sociale in una religiosa.

Ramadan avrebbe ragione se qualcuno sostenesse che le cause dei fatti di Parigi sono *esclusivamente* religiose. Le spiegazioni serie, infatti, non fanno mai riferimento a una sola causa. Quello che è successo a Parigi ha certo una componente di protesta sociale, che si spiega con il disagio economico, la crescente disoccupazione, lo sfascio del sistema scolastico e dei servizi sociali nella Francia di Chirac – troppo spesso pronta a vedere la pagliuzza nell'occhio di altri paesi e non la trave nel suo – e il fallimento di una gestione dell'ordine pubblico che ha alternato carota e bastone nel modo sbagliato. Tuttavia, se su questi fattori pure importanti non si fosse innestata la predicazione di un islam estremista i tumulti o non sarebbero scoppiati o sarebbero stati contenuti nelle dimensioni di molti eventi analoghi che le forze dell'ordine sono riuscite a gestire e che non sono arrivati sulle prime pagine dei giornali internazionali.

Per quanto questa osservazione possa essere sgradevole, balza all'occhio il contrasto tra il fondamentalismo islamico, che sfocia spesso nella violenza, e il fondamentalismo cristiano, ebraico o indu che nella stragrande maggioranza dei casi rimane non violento. In Francia, ma anche in Inghilterra, esistono quartieri musulmani caratterizzati da disagio sociale, ma ci sono anche quartieri – “ghetti”, se si vuole – abitati da latino-americani, cinesi, indiani o ebrei hassidici dove le situazioni di disagio non sono meno forti. Molti degli immigrati latino-americani non sono cattolici e molti dei cinesi non sono confuciani o taoisti: in entrambi i casi si tratta di comunità che nell'immigrazione hanno aderito in modo massiccio a gruppi protestanti fondamentalisti o

pentecostali, che tra l'altro avrebbero qualcosa da lamentare essendo stati presi di mira dalla campagna scatenata dal laicismo francese contro le "sette". C'è un fondamentalismo indù violento – che si scontra in genere con i musulmani – in India, ma nell'emigrazione è quasi assente.

La domanda cui Ramadan – e i suoi stanchi ripetitori sui nostri giornali – devono rispondere è perché, a parità di disagio economico, nei quartieri abitati in prevalenza da brasiliani, cinesi, indiani, ebrei ultra-ortodossi (o anche russi o romeni, spesso seguaci di un cristianesimo orientale piuttosto conservatore) non scoppiano rivolte, e nei quartieri musulmani sì. Che la predicazione di odio degli imam radicali sia il fattore che fa la differenza è una conclusione cui si può sfuggire solo con una buona dose di mala fede.

Questo non significa – secondo una tesi grossolanamente "islamofoba" – che l'*homo islamicus* sia per natura più aggressivo di altri. Il problema è strutturale. Che cosa pensa l'islam della violenza e del terrorismo – da quello di bin Laden al micro-terrorismo di periferia? Occorre precisare da una parte che cosa si intende per terrorismo, dall'altra chi ha titolo a parlare in nome dell'islam. Si afferma spesso che ogni definizione di terrorismo è politica, e che chi per una parte è un terrorista per la parte opposta è un combattente per la libertà e la giustizia. Oggi però ci sono definizioni piuttosto precise del terrorismo nel diritto internazionale, in particolare quella della *Convenzione internazionale per l'eliminazione dei finanziamenti al terrorismo* votata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999 e richiamata in numerosi testi successivi. Questa convenzione definisce come "terrorismo" le attività non compiute da Stati o da governi che, secondo l'articolo 2 comma 1 "intendono causare la morte o un grave danno fisico a un civile o comunque a chi non prenda parte attiva alle ostilità in una situazione di conflitto

armato quando lo scopo di queste attività – ricavato dalla natura o dal contesto – è quello di intimidire la popolazione, o di costringere un governo o un ente internazionale a porre in essere ovvero a non porre in essere un determinato comportamento”. Pertanto, dal punto di vista del diritto internazionale, non è terrorismo un bombardamento anche volto contro la popolazione civile da parte di un governo (si tratterà di crimini di guerra, ad altro titolo puniti dalle convenzioni internazionali), in quanto il terrorismo è atto proprio di organizzazioni *private*. Non è terrorismo l’attacco a una caserma di militari impegnati in una guerra, perché non si tratta di civili non combattenti. Viceversa, le attività di Hamas e della cosiddetta “resistenza” irachena (che sono organizzazioni private) sono atti di terrorismo quando prendono di mira civili, o anche soldati che non stiano prendendo parte attiva a un conflitto armato. Ed è almeno micro-terrorismo anche pestare un passante in una periferia parigina perché ha il solo torto di non essere arabo.

Dal punto di vista giuridico, e – come ci ricorda di continuo il magistero della Chiesa – anche da quello morale, è importante distinguere giudizio sul fine e giudizio sui mezzi. Il terrorismo è sempre illegale e immorale, per quanto nobile sia lo scopo che afferma di prefiggersi. Se qualcuno, al nobile scopo di protestare contro il regime nazional-socialista, avesse fatto saltare in aria un ristorante bavarese pieno di pacifiche famigliole tedesche in gita domenicale, avrebbe compiuto un atto di terrorismo, non di resistenza legittima. Il fine non giustifica i mezzi, e solo dopo avere condannato il mezzo del terrorismo come sempre illegittimo si può aprire una discussione sui fini.

Una seconda premessa è che quella musulmana non è una religione organizzata in modo verticale, con una gerarchia che la rappresenta e che ha titolo a parlare in suo nome. La sua organizzazione è di tipo orizzontale: non c’è un’ autorità unica – equiva-

lente al Papa per i cattolici – ma una pluralità di persone ed enti a vario titolo autorevoli. Questo non significa, naturalmente, che tutte le opinioni musulmane si equivalgano. Mark Sedgwick distingue fra: *madhhab*, scuole giuridiche, che paragona alle “denominazioni classiche” protestanti del XX e XXI secolo (ciascuna delle quali non pensa di essere l’unica forma vera del protestantesimo e accetta di coesistere con le altre); *firqa* (“denominazioni nuove” che escono dal sistema delle *madhhab* nello stesso modo in cui, per esempio, gli avventisti o la Christian Science escono dal sistema delle denominazioni classiche protestanti); *ta’ifa* (“nuovi movimenti religiosi” che si formano per innovazione o per importazione e che eventualmente potranno evolvere in una *firqa*), a loro volta da non confondere con le *tariqa* del sufismo, sia tradizionali sia di nuova fondazione.

La gran massa dei musulmani fa riferimento a una *madhhab*, e le *madhhab* non hanno autorità da tutti riconosciute. Danno grande rilievo ai dotti, agli *ulama*, e a università particolarmente autorevoli (alcune delle quali, come l’Università al-Azhar del Cairo, hanno professori che appartengono a diverse *madhhab*), ma nello stesso tempo hanno legami molto stretti con le autorità statali di alcuni paesi. A rigore l’opinione di uno o più giuristi (*fatwa*) non è vincolante se non per i loro discepoli diretti, ed è tanto autorevole quanto lo sono coloro che la firmano. Quanto al “fondamentalismo”, le sue dimensioni gli hanno fatto superare la fase di *ta’ifa* e si tratta per alcuni di una *firqa*, per altri ormai di una quinta *madhhab* sunnita accanto alle quattro tradizionali hanafita, malikita, shafi’ita e hanbalita. Si afferma spesso che le cose sono molto più chiare nel mondo sciita dove, a differenza di quello sunnita, c’è un clero con un’autorità gerarchica. È vero: ma il sistema sciita funziona sulla base del primato fra le varie autorità del *marja e-taqlid* (“fonte di emulazione”), e attualmente una buona ventina di candidati rivendicano questo titolo, così che si

può anche affermare che ciascuno di essi è alla testa di una “denominazione”, senza dimenticare l’autorevolezza di cui gode la Repubblica Islamica dell’Iran in tutto il mondo sciita.

Applichiamo ora queste premesse alla domanda su che cosa pensa l’islam del terrorismo e della violenza. Se forme radicali di lotta sono state spesso giustificate nella storia dell’islam, la modalità specificamente suicida del terrorismo è stata giustificata per la prima volta come “martirio” legittimo da autorità sciite – contestate all’epoca da altre sunnite –, prima nel contesto della lotta senza quartiere condotta dall’Iran contro l’Iraq di Saddam Hussein, quindi nel quadro dello scontro fra gli Hizbollah sciiti del Sud del Libano e Israele. Solo a partire dal 1993 le “operazioni di martirio” sono adottate da un’organizzazione sunnita palestinese, Hamas, e ampiamente giustificate da autorità sunnite, che ne approvano anche l’estensione alla Cecenia e al Kashmir.

Molti esponenti autorevoli del mondo islamico hanno condannato Osama bin Laden e l’attentato dell’11 settembre, e non vi è ragione di dubitare della loro sincerità. Ma sono sufficienti queste condanne per concludere, come si afferma spesso, che le più autorevoli voci dell’islam ripudiano il terrorismo suicida *di per sé*, così che i suoi sostenitori farebbero effettivamente parte di nuovi movimenti religiosi in via di fuoriuscita dall’islam? Le cose non stanno proprio così. L’autorevole *shaykh* Muhammad Tantawi, rettore dell’università al-Azhar, che ha condannato in modo esplicito bin Laden, ha ripetutamente supportato gli attacchi di Hamas contro i civili in Palestina, e lo stesso è avvenuto per importanti *leader* di confraternite sufi in Egitto. Nello stesso senso vanno le *fatawa* sulle “operazioni di martirio” in Palestina di Yusuf al-Qaradawi, un autorevole predicatore residente nel Qatar e frequente ospite della televisione al-Jazira, vicino ai fondamentalisti Fratelli Musulmani ma anche interlocutore di inizia-

tive di dialogo inter-religioso promosse da ambienti cattolici di primo piano, e delle maggiori autorità sciite in Iran. Queste *fatawa* si basano sul principio secondo cui “l’intenzione è la giustificazione dell’azione”, che tuttavia è interpretato in un senso diverso dalla tradizione islamica classica, e assomiglia molto all’idea secondo cui il fine giustifica i mezzi. Ma non ogni fine: non è stato difficile trovare esponenti musulmani autorevoli per condannare bin Laden (in quanto nel suo progetto di *jihad* “globale” lo scarto fra intenzione e azione appare a molti troppo grande), è difficile trovarne per condannare il *jihad* “locale” di Hamas o del terrorismo ceceno, che incontrano ben poca opposizione religiosa o giuridica nel mondo islamico, perché i temi dell’attacco a Israele, e alla Russia in Cecenia, sono estremamente popolari.

Le situazioni drammatiche della Cecenia e della Palestina forniscono così il contesto a documenti che cercano di giustificare il terrorismo suicida con riferimenti a una tradizione islamica in cui, in realtà, non trova precedenti classici veramente pertinenti. Ma la porta è stata aperta, e diventa poi difficile chiuderla. Invano ci si affanna a distinguere tra la lotta contro Israele, dove chiunque secondo le *fatawa* sarebbe un militare almeno della riserva (o un ex-militare, i vecchi, o un futuro militare: i bambini) come lotta eccezionale, che giustifica misure eccezionali, e altri tipi di conflitto. Praticamente *tutti* coloro che giustificano le “operazioni di martirio” palestinesi giustificano anche quelle cecene. Pochi operano distinzioni quanto al Kashmir. Diventa allora difficile chiudere la porta ad al-Qa’ida in modo veramente convincente. Se l’elemento cruciale è l’“intenzione sincera”, come negarla *a priori* anche ai militanti di bin Laden? Le incertezze si riflettono nelle opinioni del musulmano medio: secondo un sondaggio svolto nell’aprile 2004 in Marocco – uno dei pochi paesi islamici dove c’è una tradizione di rilevamenti d’opinione

liberi e attendibili, e anche un paese dove le autorità predicano un islam non certo favorevole al terrorismo – il 55% non approva le attività di al-Qa‘ida (una maggioranza peraltro non schiacciante), ma il 74% considera giustificati gli attentati suicidi compiuti da Hamas.

Lo sa chi ha esperienze di dialogo con musulmani: anche chi disapprova senza riserve bin Laden e gli attentati dell’11 settembre 2001 e dell’11 marzo 2004 si mostra spesso assai più reticente quando si tratta di Hamas o della Cecenia. Spesso, il discorso è immediatamente sviato sui torti inflitti ai palestinesi e ai cececi. La risposta è comprensibile, ma sbagliata. Ai movimenti islamici che esitano non si chiede di condannare la causa palestinese o cecena, ma di ripudiare il terrorismo come *mezzo* di lotta necessariamente criminale, eticamente inaccettabile, degradante sia per chi lo pratica sia per chi ne fa l’apologia, a prescindere dal *fine* al cui servizio le “operazioni di martirio” si pongono. Il *test* cui sottoporre qualunque movimento islamico per collocarlo esattamente, dopo l’11 settembre 2001, *non* è la sua posizione nei confronti di al-Qa‘ida che molti più o meno condannano. È la disponibilità a condannare – senza se e senza ma, senza fini che giustificano i mezzi, senza giustificazione e non solo senza apologia – il terrorismo suicida come mezzo di lotta (ancora una volta, a prescindere dalla bontà delle cause al cui servizio afferma di porsi), in Palestina come in Cecenia, nel Kashmir come in Algeria. Proprio l’atteggiamento sul terrorismo distingue i musulmani conservatori da quelli fondamentalisti, per cui i terroristi sono “fratelli che sbagliano”, e ultra-fondamentalisti che approvano apertamente le organizzazioni terroriste. Solo con chi è disposto a pronunciare un no al terrorismo senza riserve, neppure mentali, potrà cominciare un vero dialogo.

Sulla base di questi criteri, certo, non tutti i musulmani sono fondamentalisti (né tutti i fondamentalisti approvano il terrorismo).

Se l'“islam laico” – di cui si parla perfino troppo – è una posizione rappresentata nobilmente da giornalisti e professori che possono trovare cattedre quasi solo in Occidente e, meno nobilmente, da generali torturatori che lo impongono sulla punta delle baionette in diversi paesi, c'è però un “islam conservatore”, di cui è espressione per esempio l'attuale governo turco, che non vuole rimettere in discussione né il Corano né il digiuno del Ramadan ma è disponibile a interpretare proprio lo *hadith* fondamentale (il primo nella raccolta di al-Tabari) secondo cui “l'intenzione è la giustificazione dell'azione” nel senso che ci sono azioni così intrinsecamente malvagie da non potere essere giustificate da nessuna intenzione. Il mistico turco Bediuzzaman Said Nursi (nato – le fonti sono incerte – fra il 1873 e il 1877 e morto nel 1960), da cui originano movimenti che hanno oggi circa cinque milioni di seguaci, ha lasciato riflessioni particolarmente dense e profonde su questo punto. Gli stessi ambienti si rivelano i più aperti anche a un dialogo sui diritti delle minoranze religiose e delle donne, e appaiono come i partner più affidabili per un accostamento di politica internazionale che non preveda come solo orizzonte lo scontro ma anche l'incontro.

Diverso è il discorso di politica interna e di gestione dell'immigrazione. Dopo che gli attentati di Londra hanno messo in crisi il modello inglese di gestione delle minoranze islamiche, i fatti di Parigi confermano che neppure il modello francese funziona. Nel modello “multiculturalista” inventato in Gran Bretagna ciascuna identità etno-religiosa è riconosciuta come tale e ammessa a gestire il suo modo di vivere, con un ampio grado di autonomia interna. In fondo, si tratta di un'estensione alla politica interna del vecchio modello culturale della *indirect rule*, attraverso il quale gli inglesi non cercavano di governare direttamente gli abitanti delle loro colonie ma si affidavano alle autorità tradizionali locali – dai maharajah ai capi tribù in Africa – perché gestissero

i loro sudditi, non importa se con sistemi un po' maneschi purché gli interessi superiori della Gran Bretagna non fossero minacciati. Quando si sono formati in Inghilterra grandi quartieri di immigrati è andata in scena una replica della *indirect rule*: l'amministrazione è stata in gran parte delegata a notabili locali, con minime interferenze della polizia. Dopo gli attentati di Londra è emerso con chiarezza che nei quartieri musulmani questi notabili in parte erano essi stessi legati a gruppi estremisti, in parte non erano comunque capaci di controllarli. Il modello inglese è fallito.

Resta il modello francese dell'assimilazione, in cui si chiede ai musulmani – come ai cattolici, ai protestanti e agli ebrei – di accettare lo schema francese della *laïcité*. Se i valori e lo stile di vita dei musulmani sono compatibili con la *laïcité*, tutto bene. Diversamente, tanto peggio per i musulmani. È qui la radice della questione del velo esplosa alla fine del 2003. Se il musulmano non accetta di diluire la sua identità diventando un cittadino “repubblicano” come gli altri, ci penserà il gendarme a rimmetterlo in riga. O così si pensava: ora si scopre che in certi quartieri di Parigi ci sono cento gendarmi e centomila immigrati musulmani, e il sistema non può funzionare.

Il fallimento degli altri rilancia il “modello italiano”, di cui ha parlato spesso il ministro Pisanu e che ha una sua originalità. Non si tratta solo di una soluzione “all'italiana” che mescola con buon senso bastone e carota, ma di un'offerta di integrazione diretta anzitutto ai singoli musulmani e che privilegia la loro integrazione per via politica, attraverso percorsi che portano alla cittadinanza (passando magari – ma la questione è complessa – per il voto amministrativo, o ancora per corsi di educazione civica che immettano in un “percorso veloce” verso la cittadinanza secondo il modello canadese).

La chiave è la ricerca di soluzioni che si rivolgano direttamente

al singolo musulmano aggirando l'ostacolo con cui si sono scontrati il buonismo inglese e la rigidità francese: le associazioni musulmane che, in tutta Europa, o sono davvero rappresentative ma dominate da fondamentalisti oppure sono ostili al fondamentalismo e aperte al dialogo ma, in questo caso, hanno scarso seguito tra gli immigrati. E nel rivolgersi al singolo musulmano la pubblica amministrazione ha un ruolo cruciale.

*Realizzazione a cura dell'ufficio comunicazione di I.Re.F
Finito di stampare nel mese di dicembre 2005*

