Interventi
ADAPT
Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Mezzogiorno e istituzioni: il principio di responsabilità e la riforma della pubblica amministrazione

di Francesco Verbaro

Il ritorno di attenzione sulla questione meridionale e l'ingresso con enfasi della stessa nell'agenda politica del Governo pone ancora una volta diversi interrogativi sugli strumenti e le politiche da realizzare per superare alcune delle criticità che colpiscono storicamente quest'area del Paese. Le classifiche che frequentemente destano l'attenzione della stampa (ma meno dei *policy makers* locali) sulla qualità dei servizi nei diversi settori ci confermano il quadro di un Sud che arretra nonostante una spesa corrente elevata, in genere superiore alla media nazionale. Sanità, servizi per il lavoro, università, scuola, ambiente, giustizia sono alcuni dei settori che mostrano una profonda differenza tra il Nord e il Sud in termini di efficienza e di efficacia. Il decentramento amministrativo e il federalismo realizzati evidenziano capacità gestionali e performance delle istituzioni regionali e locali distanti e diverse, rafforzando disuguaglianze a cui, tuttavia, non si può far fronte sempre con interventi di compensazione, se non addirittura sostitutivi, che sono espressione di uno statalismo e di una sussidiarietà irresponsabili non più sopportabili dal bilancio dello Stato.

Mentre quindi le diverse classifiche, nonché i diversi interventi finanziari, confermano un dato strutturale di divario che si immaginava in via di superamento, si assiste ad una "vecchia" richiesta di risorse finanziarie in favore del Mezzogiorno, senza che venga posta la giusta attenzione a quelle precondizioni sempre più necessarie, come l'efficienza della pubblica amministrazione, la qualità della classe dirigente, la capacità di programmazione e la buona gestione finanziaria, per il successo di qualsiasi politica e per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

In un contesto caratterizzato da risorse scarse, con gli indicatori sul debito pubblico in peggioramento, appare assurdo il rifiuto apposto verso ogni forma di misurazione, valutazione e responsabilizzazione sulle risorse spese e i servizi erogati, indipendentemente dal grado di competenza del livello di governo sulla singola materia. Frutto questo di una interpretazione del federalismo, inteso come autonomia senza responsabilità, che ben si sviluppa su una tradizione culturale di spesa senza responsabilità.

Per questo per aiutare il Mezzogiorno e avviare una nuova politica di interventi in favore, specie nel nuovo contesto federalistico, occorre affermare con forza il principio di responsabilità delle

istituzioni e della classe dirigente del Sud e rafforzare il ruolo del livello centrale di governo di monitoraggio, misurazione e valutazione delle performance delle istituzioni nei diversi settori. In questo quadro, il dialogo tra Stato e Regioni deve portare a sconfiggere la resistenza e la paura verso la misurazione e la valutazione che porta la classe dirigente (specie quella meridionale) a contestare ogni classifica o, peggio, ad ignorarla considerandola frutto di metodologie che non considerano la "specificità meridionale".

In vista di nuovi interventi in favore del Sud, così di altri interventi rivolti a ripianare debiti e fallimenti vari (dai rifiuti, alla sanità, alle gestioni comunali, alle partecipate) serve un patto di responsabilità sulla spesa e sui servizi, trasparente e in grado di consentire la valutazione dei cittadini oltre che degli organi deputati al controllo. Un controllo che dovrebbe soffermarsi sulla gestione ed evitare di concentrarsi su aspetti marginali, prevenendo i fallimenti e non certificandoli dopo alcuni anni. Un patto che impegni prima di tutto i rappresentati politici locali e sanzioni la gestione irresponsabile e assistenziale delle risorse pubbliche. Da questo punto di vista lo strumentario messo in piedi dalla "riforma Brunetta" può essere di aiuto, potendo accompagnare il processo federalistico e il decentramento con strumenti di responsabilizzazione e di trasparenza, al fine di evitare ciò che è accaduto fino adesso. Fallimenti di una classe dirigente locale e regionale irresponsabile, che ha aumentato la spesa pubblica riducendo la qualità e quantità del servizio pubblico, ripianati dall'intervento di uno Stato che non è in grado di evitare o sanzionare le gestioni inefficienti delle classi dirigenti degli altri livelli di governo, nonostante circolari, banche dati e monitoraggi amministrativi.

La maggiore attenzione posta alla performance dell'organizzazione e individuale deve riguardare ovviamente non solo il funzionamento di un'amministrazione, ma la gestione delle politiche di cui è responsabile l'ente. La maggiore responsabilità in capo agli amministratori e ai dirigenti sulla programmazione e valutazione delle strutture e delle persone verrà rafforzata attraverso l'applicazione del principio della trasparenza totale che costituisce livello essenziale delle prestazioni.

La trasparenza non dovrà riguardare solo le retribuzioni o le assenze, sarebbe poca cosa, ma l'efficienza ed efficacia dei processi e dei servizi gestiti dalle amministrazioni. Già oggi abbiamo molti dati ufficiali, non certamente positivi, che se pubblicati e utilizzati aumenterebbero la trasparenza del federalismo e il controllo dell'elettore, ma soprattutto una distribuzione efficiente delle risorse. Il paradosso storico (in continuo peggioramento secondo il conto annuale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) di un'amministrazione meridionale, che si trova ad avere al contempo un alto numero di dipendenti a tempo indeterminato, di dipendenti con contratti di lavoro flessibili e una scarsa qualità dei servizi non può essere tollerato. La spesa per il personale e una gestione dello stesso corporativa e clientelare hanno ormai compromesso i bilanci di gran parte delle amministrazioni pubbliche meridionali, pregiudicandone la capacità di erogare servizi, anche quelli ordinari, e trasformandole inesorabilmente in "stipendifici".

Assistiamo ancora, con forme vecchie e nuove, ad un pubblicismo diffuso, quanto inutile, che drena risorse che dovrebbero essere destinate ad investimenti ed infrastrutture e che sta generando un forte debito finanziario e sociale per le prossime generazioni, non meno grave di quello pensionistico o ambientale. Questo stato dell'amministrazione meridionale pregiudica ovviamente non solo le opportunità di lavoro e di sviluppo, ma, come ricordato da una recente ricerca Censis a proposito della qualità dei servizi sanitari in Italia, le condizioni di salute e la speranza di vita.

Il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* nel disegnare compiutamente un nuovo modello di welfare e di servizi per il capitale umano richiama la responsabilità dei singoli beneficiari, ma soprattutto delle diverse strutture competenti, nel superare un modello assistenziale, costoso e iniquo e nel porre «le persone come fine ultimo di ogni azione politica».

Vi è una cultura assistenziale a cui si aggiunge una debolezza crescente delle classi amministrative che continua a produrre guasti e debiti finanziari e sociali, che minano le opportunità di crescita e sviluppo di vaste aree del Paese. Questa cultura, tollerata e finanziata, alimenta classi dirigenti pessime e autoreferenziali e modelli di go-

verno, da anni criticati, che si consolidano invece di scomparire. Sembra potersi dire, nonostante eccellenti singole esperienze, che al Sud ancora una volta si possa cambiare tutto, forme di governo, assetti istituzionali, leggi elettorali, per non cambiare nulla.

Per questo la riforma dell'amministrazione deve una volta tanto misurarsi con questioni come il Mezzogiorno e i divari nei servizi di welfare, per migliorare l'azione nei diversi settori e la qualità della vita, quindi evidenziando meriti e responsabilità degli amministratori, con opportune sanzioni che possono arrivare anche all'ineleggibilità di coloro che hanno prodotto risultati fallimentari. Un rinnovato ruolo del livello centrale di governo da questo punto di vista può servire non solo nel realizzare importanti ed utili infrastrutture fisiche, ma anche per dare vita a progetti strategici, reti, cultura di buona amministrazione, valori e classi dirigenti nuove. Queste ultime costituiscono il "bene relazionale" più difficile da creare, ma come è noto il più importante. Nuove generazioni di amministratori caratterizzate dal senso di responsabilità e dalla capacità di governare bene la cosa pubblica e non di invocare continuamente l'intervento dello Stato. L'esperienza vissuta con la gestione dei fondi strutturali mostra un Mezzogiorno in grado di spendere le numerose risorse finanziarie, solo sotto spada di Damocle del disimpegno automatico e dei tempi della rendicontazione, ma incapace di programmare rispetto ai fabbisogni del territorio e a realizzare progetti, beni e infrastrutture utili e sostenibili. Ricorda l'ultimo Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno (2009) che «nel periodo 1999-2005 il tasso di crescita medio annuo delle regioni dell'Obiettivo 1 è risultato del 3% circa, mentre quello medio dell'Unione è stato dell'1,9%. Le aree Obiettivo 1 del Mezzogiorno non hanno però seguito questo andamento: la crescita del Pil pro capite è stata nel periodo non solo lievemente minore di quella italiana (0,6% rispetto allo 0,7%), ma soprattutto molto inferiore a quella delle restanti regioni Obiettivo 1 dell'Europa». Un'occasione mancata, come quella sull'utilizzo delle risorse per la formazione.

Non ci può essere allora una politica per il Mezzogiorno senza responsabilità. Sarebbe una politica vecchia che non farebbe che perpetuare il fabbisogno finanziario del Sud, mantenendolo a livelli di sussistenza della metà del secolo scorso. Assetto federale, nuovo modello di welfare, riforma della pubblica amministrazione, nuovo ruolo del livello centrale di governo e attuazione del federalismo fiscale si tengono insieme e costituiscono la precondizione per una "nuova" politica per il Mezzogiorno. Una visione integrata degli strumenti e delle politiche è oggi indispensabile per le riforme di cui necessita l'intero Paese. Peggio sarebbe attuare in maniera formalistica ed autoreferenziale le riforme: aggiungeremmo retorica a retorica.

Francesco Verbaro
Segretario generale del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Collaboratore del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi
Università di Modena e Reggio Emilia

---

* Il presente articolo è pubblicato anche in *Il Riformista*, 1° settembre 2009, con titolo *Italia divisa tra Mezzogiorno e istituzioni*.