

Le politiche pubbliche, la loro gestione, il loro controllo. Sviluppo economico e tutela delle giovani generazioni.

*di Rosario Scalia
Presidente onorario aggiunto della
Corte dei conti*

SOMMARIO: Premessa; 1. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: misure semplici da assumere per riprendere il tempo perduto; 2. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: (ri)orientare le risorse comunitarie allo sviluppo delle risorse umane; 3. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: la valorizzazione del capitale umano da parte degli imprenditori; 4. Il grido inascoltato della SVIMEZ: dai Rapporti annuali una riflessione sul destino dei giovani, nuovi emigranti; 5. La “Carta di Matera”: un manifesto politico-amministrativo poco conosciuto che richiede un cambiamento di mentalità, un cambiamento di passo da parte dei decisori politici, da parte delle burocrazie.

Premessa

Gradirei dire poche cose; se possibile, esponendole in maniera semplice e comprensibile. Cercherò di fare del mio meglio, lasciando al testo scritto quelle divagazioni capaci di porre in maggior luce le considerazioni che si esporranno.

In genere si crede di dover ascoltare – da un Magistrato contabile – ragionamenti difficili da comprendere: la spiegazione di espressioni matematiche che si materializzano in algoritmi, l’enunciazione di complicate interconnessioni tra fenomeni economici, l’illustrazione di regole poste a presidio di una chiara lettura dei bilanci pubblici e tali da consentire un loro confronto crono-temporale; tutto ciò non sembra avere interesse per i cittadini.

Non intendo turbarvi. Mi piace semplificare, seguendo il metodo del prof. Herbert Simon: di fronte a problemi complessi – non essendo a conoscenza di una

“vision” completa – ci si dispone sempre a semplificare ¹.

Anzi, mi sono imposto di non rendermi da solo la vita difficile ricorrendo al linguaggio della matematica, nonostante che esso – come diceva Leonardo da Vinci – sia capace di raccontare, ricorrendo ai modelli, le nostre vicende umane, le nostre azioni, i processi decisionali che portano (se riferiti ai decisori politici) a quelle scelte che ci potrebbero cambiare la vita.

In fondo, quando parliamo di società, del suo sviluppo economico, della sua crescita (o decrescita) economica, pensiamo di poter guardare alla realtà che ci circonda con il candore di chi pensa che le cose cambiano solo perché si è andati al voto.

Troppo facile. In un sistema democratico la volontà del Popolo, inteso come comunità di cittadini insediata in un territorio, si esprime nelle forme e nei modi previsti in Costituzione. E sappiamo che la “forma” più comune è la legge: legge statale, leggi regionali. Con tali strumenti si contribuisce allo sviluppo economico e alla coesione sociale.

Da qui l’attenzione per gli “scienziati della politica” per una serie di problemi che ci inducono a valutare come centrali i processi decisionali pubblici, tutti quei processi decisionali che portano alla elaborazione delle diverse politiche pubbliche, alla loro gestione nel rispetto dei parametri della legittimità, dell’efficienza, dell’economicità e dell’efficacia, all’attenzione del sistema dei controlli interni che dovrebbero risultare ricondotti ad unità di visione da una attività continua del

¹ Gli studi di Simon hanno rivoluzionato i fondamenti della psicologia cognitiva. Padre dell’approccio psicologico “*Human Information Processing*”, egli tentò di modellizzare artificialmente quello che avviene nella mente umana e dedicò buona parte della sua carriera allo studio, alla ricerca e alla simulazione di diversi fenomeni cognitivi.

Il lavoro di Herbert Simon, ragionando sulle logiche di azione all’interno delle organizzazioni, rappresenta un importante contributo che pone in evidenza il criterio di “razionalità limitata” alla base dei processi decisionali interni alle organizzazioni.

Per esaminare ciò che avviene all’interno delle organizzazioni si deve, inoltre, partire dall’azione dei soggetti. Non basta vedere i moventi dei soggetti a partecipare ad un’organizzazione ma bisogna considerare che sono i soggetti a costruire le organizzazioni che, per quanto grandi e complesse, sono sempre frutto dell’iniziativa umana e a questa bisogna risalire per comprendere successi, difetti e fallimenti delle organizzazioni stesse.

controllo indipendente esterno ², svolto da una Istituzione superiore di controllo, la cui presenza è rintracciabile, ormai, nelle moderne Costituzioni.

Ma, come succede sempre, tra la visione giuridica e la visione economica del ruolo della Magistratura che chiamiamo “contabile” (per distinguerla dalle altre Magistrature) nel nostro contesto ordinamentale, l’opinione pubblica – che non è altro che il comune sentire di una comunità – immagina che il “sapere giuridico” prevalga sul “sapere economico”.

Non è così. Basti solo pensare al fatto che una economia ricca fa bilanci pubblici ricchi, una economia povera genera bilanci pubblici poveri ³.

Qualsiasi Istituzione superiore di controllo, a qualsiasi latitudine operi, va riguardata come un Organo deputato alla salvaguardia delle finanze pubbliche, sia dal punto di vista delle entrate sia dal punto di vista delle uscite, cioè della spesa pubblica.

E ciò dovrebbe fare assumere alla premessa della “Dichiarazione di Lima”, approvata a Lima (Perù) su impulso di William Niskanen ⁴, nel 1977, al Congresso Intosai (a ridosso di una delle più vaste crisi economiche che ha colpito, per un quinquennio, tutte le Nazioni del mondo), una valenza strategica.

Controllare le politiche pubbliche, che per funzionare utilizzano risorse finanziarie per volontà degli Organi rappresentativi della volontà popolare, con l’approvazione, da parte del Parlamento/dei Consigli regionali, della legge plu-

² Per lo specifico rapporto di collaborazione tra Unione europea e Stati membri nel controllo della sana gestione finanziaria del bilancio comunitario (e, in particolare, dei diversi fondi), v. Maria A. Rucireta, *La collaborazione tra Istituzioni nazionali di controllo e Corte dei conti europea nella forma dei “controlli cooperativi”*, in Riv. Corte dei conti, n. 1-2/2014, pagg. 532-563.

³ Tutto ciò è rilevabile da che si è adottata, per i bilanci pubblici, la classificazione per programmi e missioni. V. Senato della Repubblica, *La classificazione del bilancio per programmi e missioni*, XV Legislatura (maggio 2007), doc. n. 11, pagg. 62 (www.senato.it).

⁴ William Niskanen [Bend (Oregon), 1933 – Washington, 2011] è stato un economista americano. È stato uno degli architetti del programma economico del presidente Ronald Reagan e ha contribuito alla teoria della scelta pubblica. È stato anche un presidente di lunga data del Libertarian Cato Institute.

riennale di bilancio (una legge che ha i caratteri propri di una legge di programmazione ultrannuale), significa evitare che gli amministratori (e le loro burocrazie) siano richiamati alle loro responsabilità se i loro comportamenti sono accertati non conformi alle regole poste.

In questo senso, la Corte dei conti si conforma al dettato costituzionale che la descrive essere “organo ausiliario del Governo (*rectius*, dei Governi)”, se è vero che, da qualche tempo, anche nel nostro Paese, al termine “control” deve essere attribuito un significato diverso rispetto al passato, non quello di semplice “verifica” ma di “sollecitazione ad agire”⁵.

Dal 1994, con la legge n. 20, il controllo della finanza pubblica da “statico” diventa “dinamico”: significa che non si pone solo attenzione agli atti ma alle azioni, cioè ai processi decisionali posti in essere dalle classi politiche attraverso i bilanci delle diverse istituzioni pubbliche.

Per tale via si richiede (e si è richiesto) alla Magistratura della Corte dei conti un profondo cambiamento dell’approccio ai temi che interessano gli amministratori (da riguardare come soggetti in possesso delle capacità proprie dei leaders), che riguardano le dirigenze pubbliche (che sono richieste di esprimere una certa

⁵ E tale interpretazione acquista sempre più maggior valore se si analizza il comportamento effettivo tenuto dalle burocrazie delle Regioni del Sud. Si afferma, infatti, che «La “*fliera del ritardo*”, per usare un’espressione di Viesti, è molto complessa ed interessante. Vi è una tendenza negativa a mantenere, in particolare presso le Amministrazioni Regionali, le concrete attività di gestione e di attuazione delle misure che potrebbero essere invece affidate a soggetti specializzati: come accennato, una ragionevole spiegazione di questo comportamento è il desiderio di controllo e di intermediazione da parte della politica (ma anche della stessa amministrazione) regionale sui fondi. A questa osservazione Viesti aggiunge un’altra osservazione: “*l’evoluzione del sistema politico italiano, con la scomparsa dei grandi partiti e la esasperata individualizzazione della rappresentanza, fa sì che molti politici, nazionali e locali, ‘giochino solo per se stessi’, massimizzando il rapido ritorno individuale in termini di consenso di ciò che si fa: ciò rende assai più arduo impostare e realizzare politiche di lunga lena, che saranno nel tempo gestite e concluse da altri*”. Viesti aggiunge anche un certo disinteresse da parte della politica nazionale dimostrato dalle tante riassegnazioni al Nord (il cosiddetto ‘Bancomat Tremonti’) e il blocco delle risorse dell’allora Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS; oggi, Fondo Sviluppo e Coesione, FSC), che era stato programmato insieme ai Fondi strutturali e che avrebbe dovuto essere ancillare ai Fondi europei.».

Sul punto, G. Nannariello, *Fondi strutturali, spesa frammentata non solo al Sud*, La Voce, 12.9.2014; *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana* (a cura di Gianfranco Viesti e Patrizia Luongo), in Rivista online della fondazione RES, Anno VI, n. 1, febbraio 2014, pag. 11.

managerialità, che significa capacità di perseguire risultati), che toccano le burocrazie amministrative e tecniche (che devono ispirare i loro comportamenti ai principi della legalità e del buon andamento).

Anche la Magistratura della Corte dei conti viene così chiamata ad essere una istituzione nazionale capace di interpretare le vicende sociali, e ancor prima economiche, del suo tempo.

Essa è tenuta a soddisfare la richiesta che proviene dalle diverse comunità (nazionale, regionale, locale): quella di fornire il suo contributo di conoscenze, di saperi, di esperienze perché sia reso conoscibile lo “stato di salute” degli apparati amministrativi che devono assolvere alle più diverse *funzioni pubbliche*, che sono l’altro nome delle politiche pubbliche.

Una conoscibilità delle “realità amministrativo-politiche” in presa diretta, senza alcuna intermediazione; utile – in tutti i Paesi democratici – per fare assumere ai “signori del bilancio”, cioè ai rappresentanti del Popolo, nelle sedi parlamentari (così come nelle altre sedi), le misure utili allo scopo.

Una conoscibilità del mondo amministrativo che deve risultare essenzialmente utile al cittadino, che gode dei benefici che una adeguata politica di sviluppo economico, assicurando sempre che le risorse pubbliche siano ben utilizzate dalle classi politiche locali ⁶.

La politica dello sviluppo economico non è certamente appannaggio della sola classe politica, dato che un ruolo di prima grandezza viene svolto dalla classe imprenditoriale che deve dialogare dialetticamente con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

⁶ “Sono soldi ben spesi?” è una domanda che è legittimo porsi rispetto a ogni utilizzo di risorse pubbliche. La domanda assume tuttavia significati differenti a seconda di cosa si intenda per “bene”. Per alcuni osservatori spendere bene corrisponde all’idea di spendere *correttamente*, rispettando le regole imposte dalla legge. Per altri significa *senza sprechi*. Per altri ancora “bene” si riferisce all’esigenza di spendere *per una giusta causa*; ad esempio, se l’obiettivo è di tipo redistributivo, spendere bene significa farlo a favore di chi ha più bisogno. Un’accezione altrettanto importante di “soldi spesi bene”, segnatamente a fronte di risorse pubbliche sempre più limitate, riguarda *l’efficacia intesa come capacità di produrre gli effetti desiderati*.

Il “capitale” e le “risorse umane” (così chiamerei il “lavoro”) devono ritrovare una loro armonica regolamentazione in quella disciplina che l’accademia chiama “economia del lavoro” e che individua il lavoro come “elemento della produzione”.

Naturalmente, lo sviluppo economico – nelle aree del Mezzogiorno d’Italia – non è supportato da un solo livello di governo, in particolare **da quello regionale**.

Infatti, un contributo fondamentale – per la totalità dei diversi settori economici – lo assume – soprattutto nelle aree del Mezzogiorno – **il livello di governo europeo**⁷.

E, al contempo, per il carattere sussidiario che ha l’intervento pubblico in questione, anche **il livello di governo “Stato”** (Ministeri) deve assicurare la sua presenza⁸.

⁷ Nel PO Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020, gli obiettivi tematici sono 10:
OT 1 – Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione
OT 2 – Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime
OT 3 – Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese
OT 4 – Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
OT 5 – Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
OT 6 – Tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse
OT 7 – Sistemi di Trasporto Sostenibili
OT 8 – Promuovere l’inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
OT 9 – Investire nell’istruzione, formazione e formazione professionale per le competenze e l’apprendimento permanente
OT 10 – Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente.

⁸ L’accordo di partenariato 2014-2020 riguarda quattro fondi: il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR); il **Fondo sociale europeo** (FSE); il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale** (FEASR); il **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**.

L’accordo si concentra sulle seguenti priorità:

- Creazione di un contesto imprenditoriale orientato all’innovazione aumentando gli investimenti privati nell’ambito di ricerca e sviluppo nonché dell’innovazione, promuovendo lo sviluppo della “e-economy”, incentivando le “start-up”, la crescita e la competitività delle piccole imprese.
- Realizzazione di infrastrutture efficienti per la crescita economica, l’occupazione e una gestione efficiente delle risorse naturali.
- Promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sostegno all’inclusione sociale e miglioramento della qualità del capitale umano, in particolare aumentando gli sbocchi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili (giovani, donne, lavoratori più anziani, migranti e persone a rischio di esclusione sociale e povertà), accrescendo la qualità dell’istruzione e della formazione, nonché ammodernando e potenziando le istituzioni del mercato del lavoro.

Purtroppo, può anche verificarsi che il livello di governo regionale non sia in grado di assicurare la sua quota percentuale di contributo (il 33,33% periodico del totale del costo di ciascun progetto); ed ecco che il programma pluriennale approvato perda di tono, perda pezzi, a volte anche sostanziali, risulti inefficace.

Soprattutto, in considerazione del fatto che i processi di rimodulazione dei piani, dei programmi non seguono alcuna logica nelle scelte che si effettuano, o che, soltanto, si intenderebbero effettuare.

Si è accertata, da parte della Corte dei conti in molte delle indagini svolte, una insufficiente analisi valutativa “*ex post*”, che è figlia di carenze riscontrabili nel momento valutativo, cioè prospettico, svolto “*ex ante*”.

Dovrebbero soccorrere, allora, le *task-forces* messe a disposizione dallo Stato; di esse le Regioni dovrebbero chiedere l'intervento in un continuo processo dialettico che va mantenuto con i responsabili del settore finanziario di tale livello di governo in modo da riguardare il bilancio regionale come un “bene pubblico”⁹ fornendo concretezza all'orientamento interpretativo espresso recentemente dalla Corte Costituzionale, se è vero che nel bilancio pubblico vediamo “matematicizzate” (tradotte in numeri) le scelte fatte dai decisori politici anche per lo sviluppo economico¹⁰.

-
- Supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione riducendo gli oneri amministrativi delle imprese, promuovendo servizi di “e-government”, garantendo l'efficienza del sistema giudiziario.

⁹ Di questo “bene pubblico” la Corte dei conti è tenuta ad accertare i requisiti della “veridicità” e della “attendibilità”. In tal senso, Vanessa Pinto, «*Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria “comunitariamente orientata”. Il diniego di parifica.*», pubblicato nel volume “*Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*”, a cura di Francesco Capalbo, Editoriale scientifica. Anno 2018, (pagg. 42, da pag. 215 a pag. 257); «*Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali: spunti di riflessione per conformarne in chiave “utile” la sagoma multiforme*», pubblicato nella rivista scientifica “*Gazzetta Forense*”, Anno 11- numero 5, Sett.-Ott. 2018 (pagg.12, da pag. 1007 a pag. 1019).

¹⁰ Sul punto, v. Corte Costituzionale, sent. n. 4/2020, relativamente a una interpretazione fornita dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania (delib. n. 107 del 10.9.2018, rel. F. Sucameli) e, poi, riletta, in senso contrario, dalla Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in composizione speciale (ord. n. 72/2019). Si è riaffermato, infatti, che: «5. In definitiva, un esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subiecta materia consente di chiarire che: a) l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.); b) in tale prospettiva i deficit causati da inappropriate gestioni

Ma ciò che qui interessa porre in luce, analizzandolo, promuovendo ed effettuando ricerche mirate, è l’atteggiamento delle classi dirigenti; classi dirigenti in cui vanno ricompresi i decisori politici, gli imprenditori e le loro associazioni, i portatori di interessi collettivi (e, ora, anche di interessi diffusi) ¹¹.

Tutti costoro sono i protagonisti, indifferentemente, dello sviluppo economico della società, dello sviluppo dei diversi “territori” (di cui va privilegiata la vocazione).

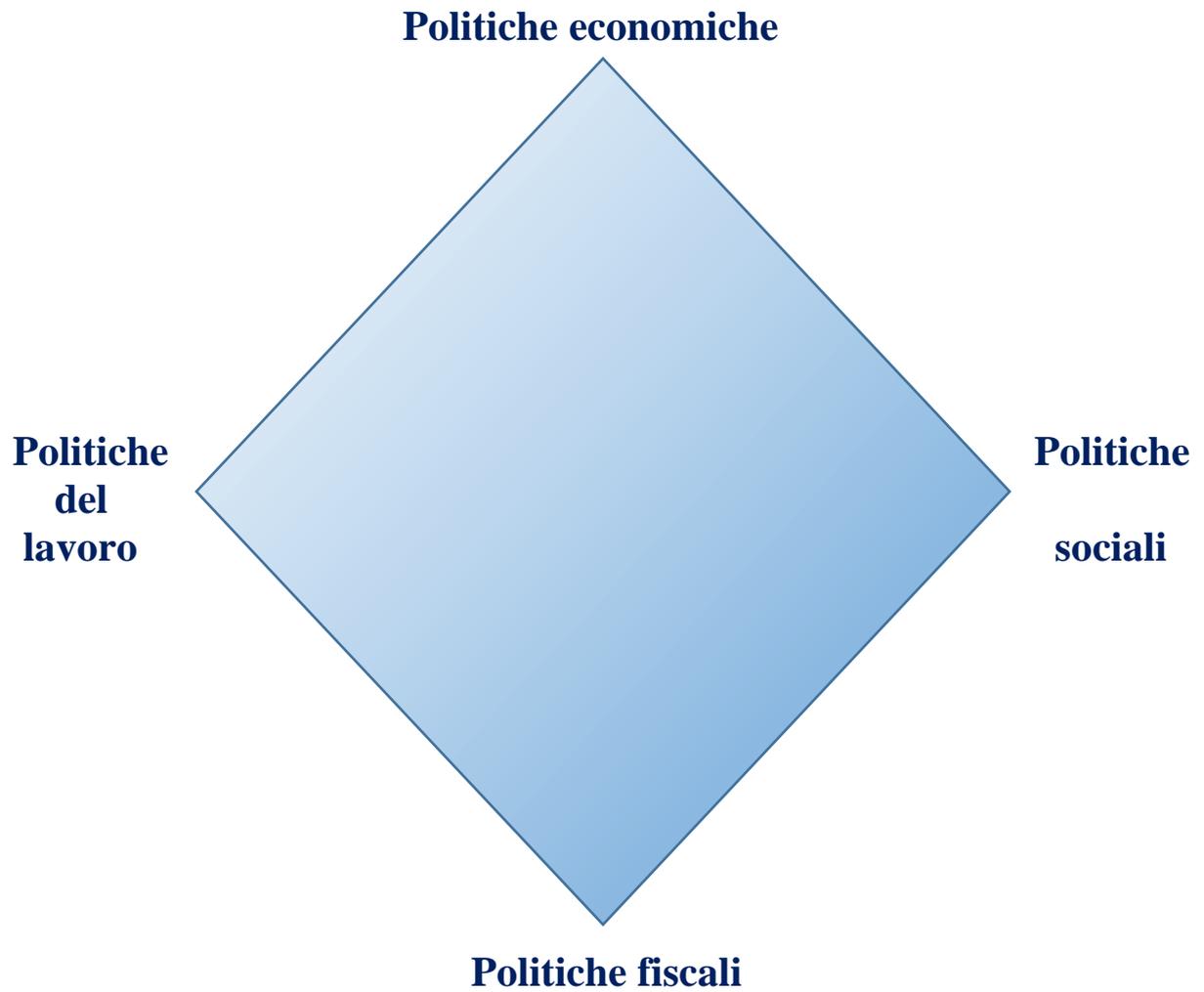
Classi dirigenti che si dimostrano ancora, in Italia, non adeguatamente interessate a porsi questa domanda: «*Sono soldi ben spesi?*».

Domanda che vuole dare risposta a un interrogativo, cioè se **una decisione presa dal decisore politico abbia dimostrato (o dimostri) la capacità di produrre gli effetti desiderati.**

devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. A tal fine è stato già chiarito che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.).»

¹¹ Sul tema, v. la voce “*Scuola e formazione delle classi dirigenti*”, a cura di Silvia Redaelli – Daniele Checchi, Treccani Terzo Millennio; Carlo Carboni (a cura di), *Elites e classi dirigenti in Italia*, Ed. Laterza, Bari, 2007.

Il quadrilatero delle politiche pubbliche



Fonte: Istituto "Max Weber" © 2020

Le politiche del lavoro: i contenuti

1. Regolamentazione del mercato del lavoro

(disciplina dei rapporti di lavoro, norme sulla sicurezza e la salute, quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, concertazione di politiche economiche sociali)

2. Promozione dell'occupazione

(misure che favoriscono l'inserimento lavorativo)

3. Garanzia del reddito

(forme di sostegno monetario del reddito)

Sono ben spesi, ad esempio, **i finanziamenti alla impresa** per ricerca e sviluppo? E i fondi per gli ammortizzatori sociali? E quelli per la sperimentazione didattica? e per le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia?

La sfida per la valutazione degli effetti sta nell'affrontare, quindi, uno dei problemi cognitivi ¹² più difficili: l'attribuzione causale.

Si tratta, cioè, di ricondurre a una specifica azione pubblica il merito dei miglioramenti osservati o dei peggioramenti evitati nel fenomeno (o situazione socio-economica) che si intenda modificare.

Queste sono le domande alle quali risponde la “valutazione delle politiche pubbliche” ¹³: il miglioramento osservato è merito della politica pubblica posta in essere, oppure tale miglioramento si sarebbe verificato comunque?

Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica pubblica (finanziata) oppure no?

Un dato occorre porre all'attenzione dei miei lettori: la prima rivista, in Italia, che si occupa di politiche pubbliche, è nata soltanto nel 2002. Il suo titolo è, appunto, “*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*”.

Mi limito ad indicare questa data a riprova del convincimento che **c'è (ancora) un ritardo dell'Italia nelle pratiche di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche** sul “benessere” acquisito dalle comunità.

Ritardo che, ad avviso di alcuni analisti, ha più fattori causali: una diffusa disattenzione da parte delle amministrazioni pubbliche, da parte dei *policy makers*, da parte dei media (peraltro gestiti da editori “non puri”), da parte dei cittadini organizzati.

La poca e poco attenta domanda di valutazione rimanda, peraltro, a fattori che affondano le loro radici nel tempo e che hanno una lunga persistenza.

¹² Cognizione = conoscenza = γnosis, in lingua greca.

¹³ In tal senso, Rosario Scalia, *La valutazione delle politiche pubbliche nel contesto ordinamentale nazionale. Metodologie e confronti*, in “La valutazione delle politiche pubbliche”, Edizioni del Consiglio regionale della Basilicata, Potenza, pagg. 23-50.

Muovere verso una diffusa, matura pratica di valutazione delle politiche pubbliche dipende, in larga parte, dalle “*condizioni al contorno*”: presenza di un forte e diffuso senso civico, istituzioni ben disegnate e funzionanti ¹⁴, *policy makers* attenti alle ricadute delle loro scelte ¹⁵.

Ma queste condizioni non segnano un destino ineluttabile. Le vicende di altri Paesi (e, in alcune fasi storiche, del nostro), insegnano che cambiare è possibile.

Le leve principali sono nel miglioramento delle istituzioni – e del loro funzionamento – e nel ruolo di una stampa e di *think tanks* liberi e indipendenti, capaci di mobilitare l’opinione pubblica e di alzare il costo politico del malgoverno. E anche un processo di buone pratiche di valutazione di politiche può aiutare, in piccola parte, l’evoluzione delle “condizioni del contorno”.

Alla sempre più diffusa “valutazione delle politiche pubbliche” dovrebbe corrispondere un miglioramento della “qualità” della produzione normativa.

Fare buone leggi significa, in sostanza, rendere i relativi testi comprensibili per i cittadini, per le imprese.

Naturalmente, di alcune politiche pubbliche – come quelle della sanità, come quelle della ricerca aerospaziale – abbiamo già sentito gli effetti e come essi si

¹⁴ È nell’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 che ritroviamo (nei vari Obiettivi tematici) individuato il tema della modernizzazione degli apparati amministrativi, in netta controtendenza con le decisioni politiche assunte dal Governo italiano del tempo, a guida FI-Lega Nord.

In particolare, l’**Obiettivo tematico 8** (Promuovere un’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, priorità di investimento FSE, punto VII) - risultati attesi), prevede:

“la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell’occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati”.

L’**Obiettivo tematico 11** (Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente, priorità di investimento FESR, risultati attesi), prevede:

“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente mediante azioni volte a rafforzare la capacità istituzionale e l’efficienza delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici relativi all’attuazione del FESR, affiancando le azioni svolte nell’ambito del FSE per rafforzare la capacità istituzionale e l’efficienza della pubblica amministrazione”.

Mentre lo stesso **Obiettivo tematico 11**, alla priorità di investimento FSE prevede:

“Investimento nella capacità istituzionale e nell’efficacia delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale, nell’ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance”.

¹⁵ Sulla necessità di approfondire il “comportamento amministrativo” (e, in particolare, quello della pubblica amministrazione), v. la voce omologa di Vittorio Mortara, *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, 1992.

dispiegano sul territorio, condizionando, nei fatti, la vita del singolo, delle comunità.

Siamo abituati a parlar male delle politiche pubbliche e della loro gestione.

A noi cittadini rimane, comunque, utile sapere – dopo la riforma dei bilanci pubblici avvenuta nel 2011, con il decreto legislativo n. 118 (funzioni e programmi) – quali e quante risorse finanziarie sono destinate, dalle Regioni, a ognuna delle politiche pubbliche di cui sono responsabili: alla sanità va una quota compresa tra il 65% e l'80% di esse.

Da questa situazione difficilmente ci si discosta.

Una situazione che è certificata, quindi, dalla comparazione che si può fare dei 20 schemi dei rendiconti regionali, resa possibile dalla loro standardizzazione, solo dal 2015.

Parlando di politiche pubbliche, un punto è da sottolineare: il costo delle risorse umane (fattore fondamentale per una loro corretta messa a punto) non è determinato, comunque, da una scelta di governo di livello regionale; esso trova il suo fondamento, invece, in un sistema normativo (che lo ricomprende nell'area del diritto civile) di fonte nazionale.

Le politiche delle risorse umane, a questo punto, sono quelle che dovrebbero costituire oggetto della più alta preoccupazione da parte dei decisori politici. Solo che costoro ne sono stati, ormai, tagliati fuori.

D'altra parte, si può affermare come le *“politiche delle risorse umane”* non si riducano alla determinazione della remunerazione (salario principale/salario accessorio); esse comprendono aspetti assai ben più importanti: dal sistema di accesso alla progressione della carriera, dalla definizione della dotazione organica alla definizione del migliore modello organizzativo per corrispondere alle esigenze dell'utenza, dalla formazione (che dovrebbe essere) permanente al sistema

di controllo della “produttività” individuale e organizzativa (definita “*performance*” dal 2009 con la c.d. “legge Brunetta”).

Un quadro poco comprensibile si presenta agli occhi degli studiosi dell’economia italiana: mentre per i dipendenti pubblici (circa 3 milioni e 500mila unità) la regolazione di fonte collettiva si riduce a poco meno di venti contratti collettivi nazionali di lavoro, per i dipendenti del settore privato (circa 15,7 milioni di lavoratori) la regolazione, sempre di fonte collettiva, risulta affidata, nel 2018, a ben 864 ¹⁶ contratti collettivi nazionali di lavoro ¹⁷, con un aumento abnorme di essi rispetto al dato del 2008, anno di inizio della crisi economica mondiale, generata dalla crisi di Wall Street.

Solo ad alcuni aspetti di quella che viene qualificata “*politica pubblica delle risorse umane*” potremo, nel corso di questo incontro culturale, dedicare la nostra attenzione, lasciando ad altre occasioni di analisi i necessari approfondimenti.

A conferma di una esigenza conoscitiva profonda: quale è la realtà amministrativa nel nostro Paese, quale è la realtà delle diverse burocrazie, con cui il sistema delle imprese è interlocutore/utente, quale è la realtà di quelle “*politiche del lavoro*” che impattano con la definizione del presente e del futuro dei giovani meridionali?

Nel mio intervento avrò cura di far cenno ad alcune “decisioni storiche” che potrebbero avere assunto agli occhi di un gruppo ristretto un valore tutto loro, un valore che può avere lasciato, comunque, indifferente l’opinione pubblica.

¹⁶ Nel 2008, risultavano presenti – nell’Archivio nazionale del CNEL – 86 CCNL nell’industria, 276 nei servizi, oltre che 17 nell’agricoltura (per diventare 52, nel 2018) e pesca e 10 nelle costruzioni, mentre, nel 2018, quest’ultimo settore (che ha perso in 10 anni, dal 2007 al 2018, 600mila addetti) registra 71 CCNL. Nel settore della meccanica sono registrati 31 CCNL, compreso quello stipulato dalla FIAT con i rappresentanti dei lavoratori.

¹⁷ Cfr. CISL, “*Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*”, luglio 2015, n. 2, pag. 23.

“Decisioni storiche” che sono da considerare il “portato” di una visione errata consolidatasi tra il 2001 e il 2008: che il Mezzogiorno avrebbe potuto essere abbandonato ormai al proprio destino.

In tal modo contraddicendo al pensiero “forte” che si era consolidato fino al 1998 (c.d. “sviluppo negoziato”); e calpestando apertamente gli indirizzi di politica economica che l’art. 119, rinnovato con la novità costituzionale del 2001, avevano chiaramente espresso.

Si è ritenuto utile, per spiegare tutto ciò, porre una attenzione specifica al tema: quale impegno è stato posto dalla dirigenza pubblica nel perseguimento di quell’obiettivo di legge che rinveniamo essere presente nel Testo unificato (1993) della normativa sul pubblico impiego (ora, d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.), all’articolo 7-bis? (là dove si enuncia solennemente l’obbligo della formazione permanente dei dipendenti pubblici) ¹⁸.

Lo prendiamo in considerazione perché la scelta fatta dal Governo pro tempore ha toccato il Sud, riducendo le potenzialità di contatto che si sarebbero dovute (e potute) costruire e intessere nei riguardi delle burocrazie dei Paesi africani.

¹⁸ L’art. 7-bis, *Formazione del personale*, del d.lgs. n. 165/2001, così recitava (soppresso con il d.P.R. 16.4.2013, n. 70): «[1. Le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca, nell’ambito delle attività di gestione delle risorse umane e finanziarie, predispongono annualmente un piano di formazione del personale, compreso quello in posizione di comando o fuori ruolo, tenendo conto dei fabbisogni rilevati, delle competenze necessarie in relazione agli obiettivi, nonché della programmazione delle assunzioni e delle innovazioni normative e tecnologiche. Il piano di formazione indica gli obiettivi e le risorse finanziarie necessarie, nei limiti di quelle, a tale scopo, disponibili, prevedendo l’impiego delle risorse interne, di quelle statali e comunitarie, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari.
2. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché gli enti pubblici non economici, predispongono entro il 30 gennaio di ogni anno il piano di formazione del personale e lo trasmettono, a fini informativi, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia e delle finanze. Decorso tale termine e, comunque, non oltre il 30 settembre, ulteriori interventi in materia di formazione del personale, dettati da esigenze sopravvenute o straordinarie, devono essere specificamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia e delle finanze indicando gli obiettivi e le risorse utilizzabili, interne, statali o comunitarie. Ai predetti interventi formativi si dà corso qualora, entro un mese dalla comunicazione, non intervenga il diniego della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura il raccordo con il Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie relativamente agli interventi di formazione connessi all’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.]».

Inoltre, in quello che è il perimetro delle c.d. “politiche attive del lavoro”, proveremo a verificare quale e quanta attenzione è stata posta dai decisori politici all’elaborazione (e alla conseguente attuazione) della **politica dell’assistenza pubblica all’inserimento nella vita attiva**, che costituisce il nucleo centrale delle “nuove azioni” utili a dare un futuro alle giovani generazioni.

“Nuove azioni” che vorrebbero vedere nello Stato un soggetto che svolge un ruolo sussidiario ¹⁹, ma senza che si sia avuto il coraggio morale di verificare, prima, se tale livello di governo abbia saputo garantire a tutti lo **stesso livello di garanzie** ²⁰, che si traduce nel mancato rispetto del diritto di ciascun cittadino di avere un uguale rispetto della propria dignità.

¹⁹ V. R. Del Punta, *Il diritto del lavoro tra valori e criticità*, in “Lavoro e diritto”, n. 3/2002, pagg. 349-353; P. Costa, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell’Italia repubblicana*, in “Lavoro e diritto”, n. 1/2009, pagg. 35-88.

²⁰ Più volte la Corte Costituzionale ha indicato nella “falsità” di alcuni bilanci pubblici la precondizione del mancato rispetto del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione da parte dei Governi (nazionali o regionali che siano).

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche

1/2002



1. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: misure semplici da assumere per riprendere il tempo perduto nel campo delle politiche pubbliche del lavoro sia privato che pubblico

Il depauperamento culturale delle burocrazie statali, così come di quelle regionali e locali del Mezzogiorno, coincide con il deliberato abbandono, da parte dello Stato, dei centri di formazione permanente operanti nelle città di Reggio Calabria e di Acireale, al grido vittorioso che, così, si dava vita a un tassello importante di quella complicata – quanto insulsa – politica nazionale della “*spending review*”, votata dal Parlamento nel 2009 e posta a base della c.d. legge sul “federalismo fiscale”.

“*Spending review*” che, intanto, è possibile se siano state fatte delle indagini di controllo indipendente sulle diverse realtà amministrative, sulle diverse burocrazie, sulle diverse organizzazioni. Controllo indipendente che trova il suo fondamento giuridico nelle disposizioni contenute nell’art. 3, commi 4, 8 e 12 della legge 18 gennaio 1994, n. 20²¹, e che, quindi, chiama in causa la Corte dei conti e il suo ruolo di organismo ausiliare del Governo²² (*rectius*, del Governo nazionale e dei Governi regionali).

²¹ L’art. 3, comma 8, così dispone: «*Nell’esercizio delle attribuzioni di cui al presente articolo, la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell’articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453. Può richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a legge. Le amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che, ove rilevi illegittimità, ne dà avviso all’organo generale di direzione. È fatta salva, in quanto compatibile con le disposizioni della presente legge, la disciplina in materia di controlli successivi previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, nonché dall’articolo 166 della legge 11 luglio 1980, n. 312.*»; mentre il comma 12 prevede: «*I magistrati addetti al controllo successivo di cui al comma 4 operano secondo i previsti programmi annuali, ma da questi possono temporaneamente discostarsi, per motivate ragioni, in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedono tempestivi accertamenti e verifiche, dandone notizia alla sezione del controllo.*».

²² Ma se tale ruolo non viene percepito come si può giudicare l’inazione del Governo? Una situazione che si trascina dalla legge La Loggia, cioè dalla legge n. 131/2003 (art. 7). In tal senso, sono significative le riflessioni di Giuseppe Carbone, Presidente della Corte dei conti: «*In tutti questi anni, la Corte in nessun modo, da nessuna parte ha potuto essere sospettata, contestata di intrattenere un rapporto addomesticato con la maggioranza o un rapporto strumentalizzato con la minoranza. La Corte ha offerto il risultato di questo suo controllo al Parlamento e poi è successo che chi ha voluto o chi ha creduto – le parti politiche o istituzionali – ne ha approfittato*», in *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, CNEL, 1996, Roma, pag. 69.

La decisione viene assunta, nel 2010 (e conclusa nel 2013), dal Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di allora, agenzia formativa nazionale (di lì a poco, ridenominata pomposamente “Scuola Nazionale di Amministrazione”) ²³, a metà del periodo della crisi economica più lunga che l’Italia abbia mai attraversato: 2008-2015, quale conseguenza diretta dei noti fatti connessi al crollo di Wall Street.

Nei reports predisposti dal management della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, guidata da un docente di economia politica (non aziendale), delle tre sedi operanti nel Sud Italia fin dalla metà degli anni ’70, rimarrà in piedi solo quella di Caserta, i cui costi di funzionamento strutturale risultavano (e ancora risultano) addossati allo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali (e del turismo), in quanto trattasi di comodato d’uso di alcuni spazi della Reggia di Caserta.

La formazione della dirigenza pubblica, da quell’anno non viene più riguardata dai Governi come un investimento; viene riguardata (e lo è sempre stato) come un costo (incapace di effetti positivi sullo sviluppo economico del Sud del Paese) che viene inutilmente posto sulle spalle dei contribuenti.

Né la chiusura delle due sedi al Sud (al Nord chiuderanno quelle di Bologna e di Trento) apporta all’altra Agenzia di formazione (destinata sempre alle burocrazie del Sud), il Formez (che viene “salvato” in quanto la direzione è riservata a persona vicina agli orientamenti politici dell’allora Ministro della Funzione Pubblica), dei benefici particolari ...

Anzi, con la riduzione progressiva dell’apporto finanziario, tale agenzia viene “deprivata” del suo ruolo di “centro di analisi” delle politiche pubbliche per

²³ La ridenominazione prende spunto dall’omologa agenzia nazionale francese, l’Ecole Nationale d’Administration.

diventare un “concorsificio”, cioè, alla fin fine, un altro “centro di potere” (riconoscibile nel “Progetto Ripam”) ²⁴; anche se, in compenso, risulta impegnata in altre azioni collaterali

A riflettere bene su questi due episodi, sembra di raccontare una strana storia: del come la vicenda del crollo della finanza americana abbia avuto ripercussioni negative, in Italia, sul funzionamento delle politiche di formazione degli apparati pubblici (non solo regionali, anche locali). Ma non è, e non vuole essere, così.

Questa è la storia, probabilmente non confessabile, di una scelta (*public choice*) che sembra essere stata eterodiretta da una volontà politica che ci appare priva di una vera “vision” del futuro, cioè che le pubbliche istituzioni (anche i loro operatori di vertice) devono avere, a tutti i livelli di governo, una cultura gestionale uniforme in quanto fondata sul perseguimento di risultati concreti, leggibili, misurabili; indicazione che richiede il ricorso all’applicazione di indicatori utili a monitorare l’andamento della c.d. “attività di supporto” (miglioramento qualitativo dell’organizzazione) ²⁵.

Una storia che i parlamentari siciliani conoscono bene se è vero che agli atti dell’ARS (Assemblea Regionale Siciliana) ²⁶ risulta essere stata registrata l’audizione del Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione del

²⁴ Nello stesso periodo storico, lo Stato “centralizza” l’assistenza tecnica finanziata dall’Unione Europea, nel contesto dei diversi Fondi (FSE; FESR; FEASR; Fondo Pesca) in capo a organismi “*in house*” fra cui il Formez, assegnando ad esso cospicui finanziamenti. Dello stato di realizzazione dei vari progetti e della loro fruibilità non sembra esserci traccia, tranne nei testi editi in corso d’opera dalla stessa agenzia.

²⁵ Recentemente, con circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica (30.12.2019), si sono fissati gli indicatori comuni per le funzioni di supporto della Amministrazioni Pubbliche - ciclo della performance 2020-2022, da utilizzare anche da parte delle Regioni, Province e Comuni (sino a 5.000 ab.).

²⁶ **Legislatura 16° - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 590 del 28/07/2011**

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

FLERES - Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione e dell’economia e delle finanze

Premesso che:

- la sede di Acireale (Catania) della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) è stata **istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 dicembre 1987** a seguito di un protocollo d’intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Siciliana con finalità di **realizzare corsi di formazione e aggiornamento per il personale delle amministrazioni statali, per**

tempo, richiesto appositamente di esprimere ai rappresentanti dell'Organo rappresentativo del popolo siciliano le ragioni di una tale scelta.

Dai lavori di quella seduta assembleare non si ricava un bel nulla, dato che tale episodio verrà gestito con logiche da “vecchia politica”: sono state sufficienti le cose dette in audizione, anche perché il Direttore (poveretto!) si è scomodato a

quello della Regione Sicilia, delle Province, dei Comuni e di altri enti presenti nel territorio regionale;

- la particolarità della nascita di tale sede ne ha determinato due caratteristiche importanti sia dal punto di vista funzionale sia da quello istituzionale: l'uno rivolto ai funzionari e dirigenti dello Stato, l'altro, in regime di convenzione, indirizzato a dirigenti e funzionari della Regione e degli enti locali presenti nel territorio;
- la suddetta sede di Acireale è l'unica a non gravare sul bilancio dello Stato. Infatti, la Regione Sicilia avvalendosi del Comune si è impegnata a fornire gratuitamente alla SSPA tutti i locali e le attrezzature e ad assumere l'onere delle spese generali di funzionamento e delle eventuali manutenzioni ordinarie e straordinarie. **La scuola** (che si estende su 1.573 metri quadri di superficie interna e 2.999 metri quadri di superficie esterna) è **ubicata al primo piano dell'ex collegio Pennisi di proprietà del Comune e comprende 6 uffici, una biblioteca ad indirizzo prevalentemente giuridico-amministrativo con un patrimonio librario di oltre 4.900 volumi e 130 testate di periodici, 4 aule didattiche di cui una attrezzata per corsi d'informatica, un'aula convegni multimediale, una sala duplicazione per materiale didattico, un magazzino-economato e 6 servizi igienici;**
- da un'analisi costi-benefici si evince che la sede di Acireale è quella che costa meno allo Stato: infatti, solo a titolo di esempio, la sede di Reggio Calabria costa allo Stato solo per la locazione ben 100.000 euro all'anno, una somma che è al di sopra del *budget* complessivo assegnato alla sede di Acireale, il cui costo di affitto è a carico del Comune;
- nel corso degli anni la sede acese ha realizzato numerose attività di vario tipo: conferenze con l'AIB (Associazione italiana biblioteche), la SIOI (Società italiana per l'organizzazione internazionale), Forum sulla formazione dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni in Sicilia, **Convegno sulla cultura amministrativa nell'area del Mediterraneo**, Convegni con l'Università degli studi di Catania;
- negli ultimi anni la sede SSPA di Acireale ha svolto attività di formazione grazie al programma "Empowerment" finanziato dall'Unione europea e non ha erogato più formazione oltre quella già programmata. Il comprensorio della Sardegna, precedentemente assegnato alla sede di Acireale, è stato inspiegabilmente assegnato alla sede di Reggio Calabria e, recentemente, le tre edizioni del corso "Attuare la riforma nella pubblica amministrazione" sono state assegnate alle sedi distaccate di Caserta, Reggio Calabria e Bologna. L'unica convenzione, stipulata ad aprile 2011, è stata quella tra la SSPA e l'Assessorato all'istruzione e formazione professionale della Regione Sicilia;
- i dipendenti della sede acese, che subiscono questa situazione e che sono impotenti di fronte all'inerzia dei vertici, sono molto preoccupati sia per la mancanza di formazione, sia perché gli uffici sono abbandonati a se stessi in quanto il responsabile di sede, che dovrebbe tenere i rapporti con le pubbliche amministrazioni insistenti sul territorio, è presente in media una volta ogni 40 giorni e tutto ciò rende enormemente difficile, se non impossibile, la gestione del dipartimento,

l'interrogante chiede di sapere:

- se corrisponda al vero che si sta valutando la possibilità di sopprimere la sede della SSPA di Acireale;
- se non si intenda nominare un nuovo responsabile di sede, visto che l'attuale responsabile ha più volte dichiarato di non voler svolgere più quel ruolo;
- se il Governo non ritenga, invece, utile ed indispensabile, visto il basso costo e la consistente attività profusa, un rilancio ed un potenziamento della sede di Acireale, capace, come ha dimostrato, di aggiornare costantemente il bagaglio di conoscenze ed esperienze dei dirigenti e dei funzionari regionali, chiamati non solo a fronteggiare sul versante internazionale le future sfide che attendono la Regione, ma soprattutto ad attuare su quello interno le innovazioni introdotte dalla riforma della Pubblica Amministrazione avviata dal Ministro Brunetta.

venire da Roma a Palermo...

Ma non c'è alcuno di quegli "onorevoli" che richieda l'attivazione di una indagine di controllo da parte della Sezione regionale di controllo locale, che sveli se effettivamente la chiusura determinerà una eliminazione/un riduzione di costi a carico del bilancio dello Stato.

A una conclusione dovremmo pervenire: gli strumenti per conoscere la verità dei fatti, cioè se c'è della bontà nei processi decisionali dei decisori politici o se, dietro l'apparenza del rigore sbandierato, vi siano altri interessi da tutelare (e che siano più forti dell'interesse nazionale) esistono. Nei fatti, succede qualcosa che il Legislatore non può prevedere mai ²⁷.

Accade, sempre più spesso, che non sono semplicemente attivati da coloro che – come rappresentanti del Popolo – ne hanno il diritto oltre che il dovere istituzionale.

L'unico effetto prodotto, di cui è difficile dubitare, ricavabile da questa vicenda di "*public choice*", è da rintracciare nella volontà dello Stato di non presidiare sul territorio la politica della formazione permanente, di cui le burocrazie – al centro e alla periferia – hanno assoluta necessità.

Se si riconosce universalmente alla formazione dei dipendenti pubblici un ruolo di acculturamento e, di conseguenza, di "*mise au niveau*" delle competenze possedute, nel prossimo futuro, la scelta da fare dovrebbe consistere, al contrario, nella implementazione formativa delle classi politiche e delle classi burocratiche, che deve passare dalla presenza dello Stato, con affidamento ai Prefetti dei capo-

²⁷ Sulle problematiche connesse all'esistenza del "conflitto di interesse" e ai rimedi per ridurne la portata, v. Valentina Baiamonte, *Il lobbying in Italia e in Europa. Riflessioni a partire da due studi*, in "Queste istituzioni", n. 2/2014 (Anno XXXXI), Roma, www.questeistituzioni.it, pagg. 117-126; v., inoltre, Santo Primavera, *È la lobby, bellezza! La politica degli interessi*, Bonanno Ed., Acireale, 2008; B. Primavera – M. Micucci, *Trafficante sarà lei! Lobby, politica e traffico di influenze*, Bonanno Ed., Acireale, 2013.

luoghi di Regione della cura della realizzazione di sostanziosi programmi formativi²⁸ che non possono essere “sostenuti” solo da risorse di fonte comunitaria.

Da un altro punto di vista, c'è da porre una attenzione particolare alla “formazione accelerata” di cui dovrebbero essere destinatari gli operatori dei Centri per l'impiego, avendo riguardo all'effettivo funzionamento delle politiche pubbliche dell'assistenza all'inserimento nella vita attiva.

Tali organismi pubblici, che ogni giorno dell'anno entrano in contatto con migliaia di utenti, soffrono da tempo di una sindrome, di una mancanza di identità di ruolo nel rapporto tra il sistema delle imprese e il mondo dei giovani, se si ha a cuore il destino di questa fascia di popolazione.

Di ciò non soffrono, ovviamente, gli analoghi operatori dei Centri per l'impiego della Francia e della Repubblica federale di Germania cui risulta affidata una “*vision*” integrata di alcune politiche pubbliche: quella che si occupa di tale

²⁸ È assai significativa, per i fini che qui si intendono perseguire, la direttiva-circolare (del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 10 del 30 luglio 2010) avente ad oggetto “*La programmazione della formazione delle amministrazioni pubbliche*”. La direttiva consta di otto pagine e comincia con alcune affermazioni del tutto condivisibili sul valore strategico del capitale umano e della sua formazione. Leggiamo, ad esempio: “*La formazione è, peraltro, una dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane. Tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità di prodotti e servizi, devono oggi fondarsi sulla conoscenza e sullo sviluppo delle competenze*”. Queste dichiarazioni di principio vengono messe a confronto con la dura realtà. Scende in campo il D.L. n. 78/2010 (quello del Ministro Tremonti sulla finanza pubblica) che gela gli entusiasmi, dato che taglia del 50% la spesa per la formazione e a presidiare questo vincolo viene chiamata la Corte dei conti. In una specifica nota, poi, si precisa che non rientrano in tale tipologia di spese “*altre modalità primarie, informali e non strutturate nei termini della formazione, di apprendimento e sviluppo delle competenze, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, affiancamento, rotazione delle mansioni)*”. L'art. 6 del decreto-legge n. 78/2008, convertito dalla L. n. 122 del 30 luglio 2010, recita infatti: “*a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3, dell'articolo 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione*”.

assistenza, quella che si occupa della loro formazione, quella che si interessa del loro orientamento, quella che si preoccupa di rendere disponibile una informazione permanente sul mercato del lavoro e sulle professioni.

Una esigenza forte, quella della conoscenza proiettata nel futuro, che proviene dai territori del Sud, dove il lavoro risulta “precarizzato” da scelte pubbliche recenti che sembrano privilegiare forme di coinvolgimento delle risorse umane, sperimentate già nel 1977, con l’allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale (il primo Ministro donna), Tina Anselmi, in esecuzione degli articoli 26 e 27 della legge 1° giugno 1977, n. 285, “*Provvedimenti per l’occupazione giovanile*”.

Sperimentazioni che, purtroppo, non offrono ai richiedenti un impiego, oggi, spazi di riscatto morale; anzi, ne deprimono i contorni e la sostanza, confermando nelle giovani generazioni il carattere di irredimibilità della politica nazionale, così come della politica regionale e dei suoi uomini.

Da tale situazione di incertezza occorre uscire, coniugando pragmatismo e superamento di logiche gestionali che devono vedere le Regioni del Sud accomunate dalla ricerca della realizzazione di progetti unitari, fondati sul tema dell’articolo 1 della nostra Costituzione.

A leggere gli Statuti di alcune Regioni del Sud si rimane stupiti: leggiamo, infatti, in alcune disposizioni che essi contengono, la consapevolezza che dalla cooperazione tra Regioni (del Sud) nella definizione delle diverse politiche pubbliche può nascere un diverso modello di gestione di esse ²⁹.

Recentemente, la Corte dei conti – in un’area del Sud che soffre in maniera endemica dell’emigrazione giovanile, in Lucania ³⁰ – ha ritenuto di dover effettuare un “focus” sull’esecuzione data, dai diversi livelli di governo (prima, Stato;

²⁹ In particolare, nello Statuto della Regione Basilicata (17.11.2016), si legge all’art. 44 (La qualità delle leggi): «4. Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi ...».

³⁰ V. Corte dei conti, Sez. contr. Basilicata, delib. n. 28/2019/VSGO, Potenza, 2019, pagg. 368, avente ad oggetto “L’assistenza pubblica all’inserimento nella vita attiva (2014-2019, con proiezioni al 2020)”, Ed.

Province; poi ancora, Regione), alla legislazione nazionale e regionale posta a presidio, fin dal 1997, della corretta gestione delle “politiche attive del lavoro”.

Non ci si è limitati ad individuare le “criticità del sistema amministrativo”, ma anche a visualizzare i “punti di forza”, ponendo lo stesso a confronto con la qualità dei servizi analoghi utilizzati dalla gioventù tedesca, francese, svedese.

È venuta in emergenza una sostanziale disattenzione nei riguardi dell’effettivo ruolo che i servizi pubblici di collocamento della manodopera svolgono a tutela del lavoratore in Italia rispetto a quanto avviene negli altri Paesi d’Europa, così come della stretta connessione che **l’assistenza (tecnica) all’inserimento nella vita attiva** ha con **l’osservazione del mercato del lavoro e delle professioni**, con **la formazione professionale**, con **l’orientamento professionale**.

Politiche pubbliche che sono state “sbriciolate”, in Italia, tra più istituzioni e, ancor peggio, tra diversi livelli di governo, per effettuare, poi, scelte che non hanno saputo ricondurre le stesse “ad unità”.

Anzi, l’aver tentato di (ri)copiare ordinamenti giuslavoristici distanti dal nostro si è rivelato un tentativo mal riuscito di (ri)fornire il sistema amministrativo nazionale di strumenti, o, meglio, di presenze (liberalizzazione senza coordinamento) che hanno fatto crescere il livello di caos in tale campo del diritto.

In questo campo, infatti, la “qualità della regolazione” non è soddisfacente³¹; per essere tale, secondo le indicazioni della Corte dei conti, che ha svolto la giusta comparazione tra diversi sistemi amministrativi d’Europa, occorre che lo Stato (con specifico intervento normativo) abroghi la disposizione di legge (risalente al 1949) che intesta ai Comuni l’obbligo di individuare gli spazi fisici e di assicurare copertura di spesa per il funzionamento dei Centri per l’impiego³²,

Corte dei conti.

³¹ Essa risulta fondata, in Italia, sulle tecniche dell’AIR. V., a tal riguardo, le riflessioni esposte da Cavatorto – La Spina in “*L’AIR nell’esperienza italiana*”, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 1/2002, pagg. 44-71.

³² Nel senso della vigenza di un obbligo di compartecipazione alle spese di funzionamento dei Centri per l’impiego; v. Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia Romagna, delib. n. 18/2020/PAR rilasciato al Comune di Sassuolo.

assumendo su di sé il relativo onere.

In un contesto di ricerca di misure atte a risollevare da subito le condizioni sociali del Mezzogiorno viene, quindi, in evidenza la definizione di un piano statale di costruzione di nuove sedi dove devono operare i nuovi Centri per l'impiego (con il rispetto di standard funzionali).

Essa deve risultare accompagnata dalla ridefinizione della dotazione organica del personale sempre dei Centri per l'impiego (da rapportare al numero degli utenti potenziali da soddisfare), cui (ecco la terza misura) bisogna curare la formazione permanente in strutture "ad hoc" (Scuole di formazione; scuole di specializzazione).

A tal fine, sarebbe sufficiente recuperare la positività di accordi che possono intervenire tra Stato e Regioni del Sud per valorizzare immobili di prestigio in alcune aree del Paese, capaci di offrire servizi di qualità in contesti paesaggistici di incomparabile bellezza. Per tale via si persegue, al contempo, un obiettivo socioeconomico: lo sviluppo di una branca dell'economia del turismo, quella che fa leva sulla convegnistica.

2. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: riorientare le risorse comunitarie allo sviluppo delle risorse umane

Quando Adriano Olivetti, il 23 aprile 1955, inaugurava lo stabilimento di Pozzuoli non poteva certo fare affidamento – allora – sulla disponibilità di risorse pubbliche che si sarebbero stanziare, a partire dagli anni '90, per la c.d. “politica di coesione”, quale definita con il bilancio della Comunità Economica Europea, diventata Unione Europea.

Non esistevano ancora le istituzioni europee ³³; e i Trattati di leale cooperazione tra i Paesi fondatori erano ancora in una fase di discussione politica, viaggiando tra i tavoli delle sei Cancellerie per le necessarie integrazioni.

Il “pensiero politico” espresso nel “Manifesto di Ventotene” da due meridionalisti come Altiero Spinelli ³⁴ ed Ernesto Rossi ³⁵, risalente al 1944, si era appena insinuato tra le menti dei maggiori esponenti politici di quell’epoca: da Alcide De Gasperi a Giulio Andreotti, da Pietro Campilli ad Amintore Fanfani ...

Ed è proprio l’on.le Campilli, allora Ministro per il Mezzogiorno (1953-1958), che Adriano Olivetti richiama nel suo messaggio alla gente campana, a significare che l’imprenditoria seria è tenuta a raccogliere il “grido di dolore” che proviene dalla coscienza più profonda di una classe politica attenta ai bisogni della gente. Consapevole del fatto che lo “sviluppo economico” si fonda su (e si confronta con) azioni politiche di cui sono necessariamente corresponsabili le classi imprenditoriali nazionali e locali.

Adriano Olivetti, da imprenditore serio, non contava sui meccanismi perversi del ricorso alla “Cassa integrazione guadagni” ...; risorse finanziarie che, in altri Paesi europei, sono utilizzate essenzialmente per la riconversione professionale dei lavoratori delle aziende in crisi e, come tali, sono considerate tra le misure

³³ Il Trattato di Roma (CECA e Comunità Europea), sottoscritto dai sei Paesi fondatori, fu firmato il 25 marzo 1957 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1958.

³⁴ Altiero Spinelli (Roma, 1907-1986).

³⁵ Ernesto Rossi (Caserta, 1897 – Roma, 1967).

rientranti in quelle che vengono definite “politiche attive del lavoro” (contrapposte, nel nostro linguaggio giuridico, alle “politiche passive del lavoro”).

Sistema questo che presuppone un diverso funzionamento dei Servizi Pubblici per l’Impiego (SPI), che devono porsi – nel dialogo tra le Parti sociali – come uno strumento attivo del recupero alla vita attiva delle risorse umane, utilizzando le disponibilità finanziarie che il bilancio europeo mette a disposizione degli Stati.

Così, in quella giornata del lontano 1955, egli si è espresso:

*«Questo sabato di primavera, ..., non può non essere un giorno di festa per Ivrea e per Pozzuoli, come per Torino e per Massa, ove sorgono gli altri stabilimenti. E si potrà anche chiamare, questa festa, festa dell’amicizia tra Nord e Sud, festa di fraterna comprensione di lavoratori e di capi, perché nell’opera si sigilla **un periodo nuovo nel recupero del Mezzogiorno**, perché l’industria del Nord dimostra di aver preso coscienza di quel millenario problema e di averlo avviato, **con impegno di dignità e di rispetto umano**, verso la soluzione».*

Adriano Olivetti, però, non si ferma qui, ad auto-elogiare il suo gesto. Infatti, lancia una sfida:

*«Senza dubbio ben altre operazioni, ben altre iniziative, ben altri piani dovranno avvenire nei prossimi anni perché **l’unità economica del Mezzogiorno** possa essere premessa indispensabile dell’**unità morale della nostra Patria**».*

Non si può non registrare l’abisso culturale che queste parole segnano rispetto ad un altro tipo di pensiero, che diventa fortemente condizionante le scelte della classe imprenditoriale, che è venuto maturando nei riguardi dei problemi del Mezzogiorno da parte di alcuni movimenti politici, proprio a ridosso di una vicenda giudiziaria – quella di “Mani pulite” (1992-1995), che prende l’avvio da un territorio, da una città che si autodefinisce, a torto, la “Capitale morale” del Paese.



Adriano Olivetti [Ivrea 1901 – Aigle (Svizzera) 1960]

TAPPE FONDAMENTALI CHE HANNO PORTATO DALLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA ALL'UNIONE EUROPEA

- **18 aprile 1951.** Firma del Trattato di Parigi che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) con sei Paesi: Francia, Germania occidentale, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.
- **25 marzo 1957.** I sei della Ceca firmano i Trattati di Roma, che danno vita alla **Comunità economica europea (Cee)** - che è stato successivamente modificato e completato da diversi altri trattati europei - e alla Comunità europea per l'energia atomica (Euratom).
- **1° gennaio 1973/1° gennaio 1986.** Adesione alla Cee di Gran Bretagna, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo.
- **7-10 giugno 1979.** Prima elezione diretta del Parlamento europeo.
- **16 gennaio 1986. Atto Unico Europeo.**
- **1° novembre 1993.** Entra in vigore il **Trattato di Maastricht**, nasce l'Unione Europea, che porterà in dodici paesi anche una moneta unica, l'euro.
- **1° gennaio 1995.** Adesione di Austria, Svezia e Finlandia.
- **26 marzo 1995.** Entra in vigore la convenzione di Schengen: nei sette Stati che vi aderiscono vengono aboliti i controlli di frontiera. L'Italia entrerà in seguito.
- **19 novembre 1997 - Trattato di Amsterdam.**
- **7 dicembre 2000.** Proclamata a Nizza la **Carta europea dei diritti fondamentali**. L'11 dicembre, sempre a Nizza, si conclude la Conferenza intergovernativa con l'approvazione del Trattato che riforma le istituzioni in vista dell'allargamento.
- **14-15 dicembre 2001.** A Laeken (Belgio) viene approvata la creazione di una Convenzione, che sarà presieduta dall'ex presidente francese Valéry Giscard d'Estaing, per una riforma istituzionale più incisiva.
- **1° gennaio 2002.** L'euro entra in circolazione in 12 Paesi dell'Unione.
- **Giugno/luglio 2003.** La Convenzione europea approva per consenso un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.
- **12-13 dicembre 2003.** Vertice di Copenaghen. La UE invita a entrare nell'Unione dal 1 maggio 2004 dieci Stati (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia). Bulgaria e Romania entreranno nel 2007; invece per la Turchia la decisione sull'ingresso è rinviata al dicembre 2004.
- **16 aprile 2003.** Ad Atene firma dei trattati di adesione dei 10 nuovi Paesi membri dell'Est e Sud Europa,
- **12-13 dicembre 2003.** Al vertice di Bruxelles, che chiude la presidenza semestrale dell'Italia, salta l'accordo sulla nuova Costituzione europea per l'opposizione della Spagna e della Polonia al nuovo sistema di voto.
- **1 maggio 2004.** Nasce ufficialmente l'Europa a Venticinque.
- **18 giugno 2004.** I capi di Stato e di governo degli Stati membri raggiungono un accordo sul progetto di trattato che istituisce la Costituzione europea.
- **29 ottobre 2004.** Firmata dai capi di Stato e di governo dei 25 Stati membri la Costituzione europea. Il testo finale dovrà essere approvato quindi da ciascuno dei paesi firmatari.
- **Novembre 2006.** Data prevista per l'entrata in vigore della Costituzione europea.

Infatti, non esistono “capitali morali” ma comunità che lavorano per il progresso.

Olivetti ragiona e pensa da imprenditore illuminato. E, naturalmente, lontano dalla *vision* che Marchionne, in tempi più vicini a noi, ha della realtà imprenditoriale. Olivetti pensa che il successo conseguito da ciascuno debba essere in parte restituito alla gente del territorio in cui si è nati e che si è abbandonato.

Il ritorno alle “radici” non è mai, per un imprenditore (di successo), un ritorno “senza sentimento”.

Anche perché è vero che ci si è ormai abituati a vivere in un mondo globalizzato, ma certamente la globalizzazione (mercati internazionali) non può essere riguardata con atteggiamento di rapina o, semplicemente, di impossessamento della “cultura dei padri”.

Olivetti ragiona, allora, come ragionano, da qualche tempo, quelli che noi definiamo i “tecnocrati” di Bruxelles, ma che, per le esperienze di cui sono portatori alcuni Paesi d’Europa (Olanda, Repubblica federale di Germania, Belgio), si dimostrano più attenti alle condizioni dei lavoratori di quanto lo siano gli imprenditori nazionali ³⁶.

Ragiona bene un Uomo che pone la valorizzazione delle risorse umane, nel contesto di un luogo chiamato “fabbrica”, al primo posto.

Un Uomo – come Olivetti – che utilizza uno staff di sociologi e di psicologi del lavoro per monitorare la situazione di benessere personale e organizzativo non può essere qualificato “troppo avanzato” o – come alcuni sussurravano – un filo-

³⁶ Secondo il modo di ragionare “europeo”, le “politiche attive del lavoro” ... «si articolano lungo le quattro direttrici indicate prima nell’Agenda di Lisbona e poi nella Strategia Europea per l’Occupazione (SEO): 1. *Occupabilità*: migliorare le capacità di un individuo di inserirsi nel mercato del lavoro; 2. *Adattabilità*: aggiornare le conoscenze individuali per renderle compatibili con le esigenze del mercato; 3. *Imprenditorialità*: sviluppare qualità e spirito imprenditoriali per avviare un’azienda e contribuire all’autoimpiego; 4. *Pari opportunità*: favorire politiche di uguaglianza per aumentare i tassi di occupazione femminile. Gli strumenti per realizzare questi obiettivi sono: la formazione, la riqualificazione, gli strumenti di orientamento, l’alternanza scuola-lavoro, i tirocini e le *work experiences*.». (Tratto dal sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

comunista.

E il criterio-guida delle sue scelte, quello di investire nella formazione dei propri dipendenti, non è stata una scelta senza senso. Sono le qualità professionali della forza-lavoro, infatti, a fare grande il nome di un imprenditore.

In sostanza, se la sociologia entra nei luoghi di lavoro (e alimenta un filone di essa, la sociologia del lavoro) vuol dire che non è solo il profitto da considerare il motore dello sviluppo economico.

In definitiva, la parte più interessante della politica europea che si traduce nei numeri di bilancio è costituita dal Fondo Sociale europeo, uno strumento che contribuisce (insieme con il FESR, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, e non solo) alla realizzazione di un grande obiettivo: la “coesione sociale” tra territori che presentano indicatori economico-sociali che ne rilevano posizioni di svantaggio (aree sotto-utilizzate) ³⁷.

³⁷ Per un rilancio del Sud, si veda il documento “Cento idee per il Sud”, riportato nel dossier, attualmente in corso di elaborazione, “*Sviluppo economico territoriale e valutazione delle politiche pubbliche. Il caso del Mezzogiorno. Tra progetti nazionali e progetti regionali (2014-2020)*”, n. 75.9 della Collana “Politiche pubbliche, gestione, controllo”, Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2020.

3. I diversi aspetti del depauperamento del Mezzogiorno: la valorizzazione del capitale umano da parte degli imprenditori

Senza risorse umane professionalizzate, cioè capaci di svolgere mansioni difficili e complesse, il sistema delle imprese (soprattutto la parte che coltiva aspirazioni industriali) non può attecchire, né tanto meno progettare un futuro che sia degno di tale nome.

Il punto è, allora, di natura istituzionale: quale è il luogo istituzionale in cui l'ordinamento consente di creare "sintesi" tra le aspirazioni dell'imprenditore che vuole "crescere" e il mondo rappresentativo degli interessi di coloro (i lavoratori) che vorrebbero migliorare le condizioni di vita e di lavoro?

A fornire una risposta a questa domanda soccorre il pensiero di chi ha visto – a partire dalla legge nazionale 28 febbraio 1987, n. 56 "*Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*" – la disaggregazione dell'unica politica pubblica che in una Nazione dovrebbe rimanere "statalizzata", quella dello sviluppo economico, in 20 centri decisionali politici (le Regioni), ognuno dei quali invaghito della possibilità di poter realizzare un'idea: che i "mercati locali del lavoro", opportunamente gestiti, sarebbero stati sufficienti per promuovere, tra l'altro, una politica locale dello sviluppo industriale, dello sviluppo agricolo, dello sviluppo del terziario.

Tranne, poi, a richiamare il livello di governo statale quando l'impresa decideva la cessazione dell'attività per le sopravvenute condizioni avverse dell'economia nazionale (e non solo). Economia, ormai, "globalizzata"; e che, quindi, richiedeva (e richiede ancora) una presenza proattiva del livello di governo statale.

L'Italia ha individuato questo luogo di sintesi nel **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**³⁸, che, per semplice ignavia intellettuale, la classe

³⁸ Una istituzione pubblica che nasce da un atto di filantropia di un imprenditore italiano (David Lubin). Lo stesso tipo di atto che ritroviamo nella promozione dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, dovuta alla liberalità dell'imprenditore tessile Giovanni Treccani e nata il 18 febbraio 1925 (su proposta del filosofo Giovanni Gentile).

politica di più recente formazione (2016) ha ritenuto di dover qualificare come inutile, e, come tale, sopprimibile (riforma costituzionale Renzi-Boschi).

Uno spazio istituzionale in cui una disciplina fondamentale del sapere umano, l'economia del lavoro, si dovrebbe atteggiare a componente fondamentale di una "nuova" classe imprenditoriale nel nostro Paese.

Alla classe imprenditoriale italiana manca – a differenza di quella americana – la disponibilità alla filantropia, cioè a quelle manifestazioni che si concretano in "azioni positive" verso i propri dipendenti, verso la società.

Disponibilità che si può "misurare" tutte le volte che si cerca di discutere delle finalità che si conseguono, in un contesto sociale, con un adeguato livello di "responsabilità sociale".

La "responsabilità sociale" che si richiede all'imprenditoria privata va spiegata, in una società come quella italiana, con quello "spirito di carità" che ha connotato l'atteggiamento del singolo, nel corso dei secoli, verso chi si trova in difficoltà economiche.

Ma ciò che qui occorre evidenziare è che la classe imprenditoriale non può più sottrarsi a una discussione intelligente sui risultati che le diverse politiche pubbliche conseguono (o che dovrebbero conseguire).

Nei luoghi di discussione che devono essere "privilegiati" (CNEL, in Italia), la "loro rappresentanza" deve dimostrare una "attenzione etica" al corretto funzionamento del sistema amministrativo, perché ad esso va imputato (al di là della posizione assunta dai "gruppi di pressione") il dovere di elaborare una "buona legislazione"³⁹.

C'è l'esigenza di monitorare il processo di attuazione (alias, di esecuzione)

³⁹ Presso il CNEL si tennero, nel periodo 1994-1995, una serie di convegni sul tema della riforma della Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore della legge n. 20/1994, a cura del COGEST, associazione fondata dal Consigliere della Corte dei conti Girolamo Caianiello, supportato dal Consiglio Italiano di Scienze sociali. Sono rintracciabili nel volume *Documenti CNEL* n. 72/1996, "Parlamento, Governo e controlli nei convegni del COGEST", pagg. 336.

di qualsiasi politica pubblica e i suoi esiti (impatto); in sostanza, c'è la necessità di rendere conto dei progressi compiuti in direzione degli obiettivi prefissati, mettendo fine ai casi di mirabolanti soluzioni che risultano “copiate”, ma di cui non si può conoscere l'efficacia “a casa nostra” se non dopo fasi di sperimentazione più o meno lunghe.

In particolare, il monitoraggio del processo di attuazione delle politiche del lavoro è un elemento essenziale del *mestiere* di chi legifera e di chi governa.

Quanto più le azioni di monitoraggio si estendono agli esiti, tanto più esse sono utili. Non solo per una *storica* verifica del successo o dell'insuccesso (o dell'efficacia concreta) di un determinato provvedimento, ma anche per una *dinamica* valorizzazione del monitoraggio; affinché esso fornisca *input* alla successiva, inevitabile (a rigore di logica) fase di ri-scrittura di una determinata politica (o di un determinato provvedimento), e quindi alla stessa riformulazione del linguaggio e della tecnica.

Se il monitoraggio è utilizzato per retro-alimentare la progettazione ulteriore, e quindi la tecnica ed il linguaggio, esso contribuisce a rispondere pienamente alla domanda di primario interesse se una determinata politica sia stata o no efficace

40 .

Ma allo stesso tempo fornisce una risposta che valica l'ambito del singolo provvedimento e si estende fatalmente alla politica legislativa e/o regolativa di una determinata fase storica. In tal modo, gli insegnamenti appresi dall'attuazione (buona o cattiva che sia) di una serie di provvedimenti o di politiche diventano occasioni per “apprendere a legiferare meglio” in senso lato.

Si convertono, cioè, in *moduli formativi* dell'azione legislativa.

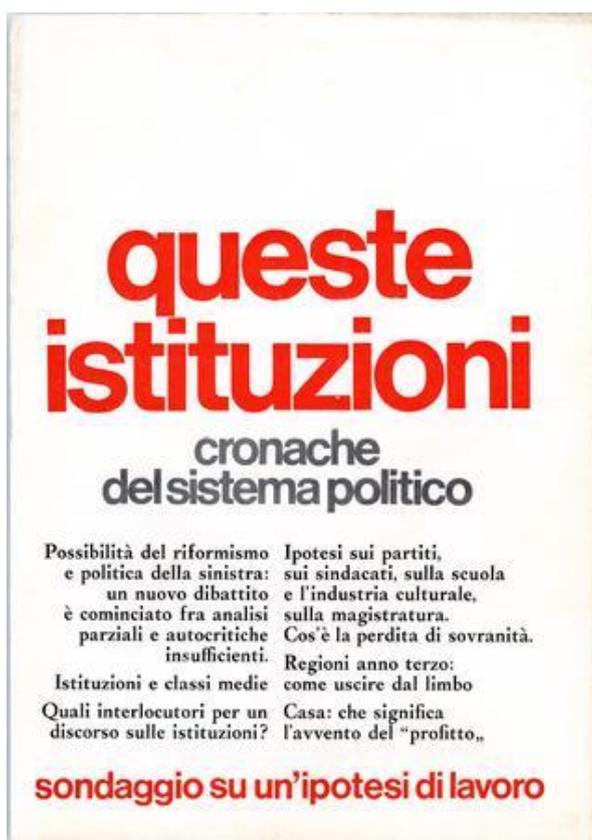
⁴⁰ Sul punto, v. Elvira Carola, *Comunicare e utilizzare i risultati della valutazione. Esperienze*, in “La valutazione delle politiche pubbliche”, op. cit., 2018, pagg. 149-160.



Villa Lubin, a Roma, sede del CNEL, in due delle rare foto sul Web che illustrano l'importanza artistico-storico-architettonica dell'edificio ospitato all'interno del parco della Villa Borghese



Sopra: una delle tante copertine del Periodico *“Queste Istituzioni: cronache del sistema politico”*, nato nell'estate-autunno 1973. Sotto: la copertina n. 0, anno 1, che riporta l'indice dei temi trattati



4. Il grido inascoltato della SVIMEZ: dai “Rapporti” annuali una riflessione sul destino dei giovani

C'è ancora, nel Mezzogiorno d'Italia, chi utilizza i dati e le informazioni statistiche per “fare politica”, *rectius*, per scoprire se si fa “buona politica”.

È la SVIMEZ, un centro-studi voluto dai fondatori della Democrazia Cristiana, dal prof. Aldo Moro in particolare. Nel quale hanno lavorato, dopo il 1974, come ricercatori diversi esponenti della classe politica italiana che il fenomeno giudiziario “Mani pulite” ha ridotto, dal 1994, al “silenzio politico”, che è silenzio, in massima parte, del “pensiero cattolico”⁴¹.

Le scienze statistiche, invece, sono lo strumento principale per elaborare programmi di intervento atti a risollevarle le condizioni sociali di una comunità⁴² e di venire incontro alle esigenze espresse da alcuni segmenti di essa che costituiscono il volano dello sviluppo economico.

⁴¹ Riportato nell' *“Appello ai liberi e forti”*, firmato da don Luigi Sturzo e dalla Commissione Provvisoria del Partito Popolare il 18 gennaio 1919, poco più di un secolo fa. Esso si rivolge «A tutti gli uomini moralmente liberi e socialmente evoluti, a quanti nell'amore alla patria sanno congiungere il giusto senso dei diritti e degli interessi nazionali con un sano internazionalismo, a quanti apprezzano e rispettano le virtù morali del nostro popolo, facciamo appello e domandiamo l'adesione al nostro programma».

⁴² **Costituzione italiana - Articolo 119**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

È dal confronto tra gli indicatori economici rilevati nelle otto Regioni del Mezzogiorno e quelli rilevati al Centro Nord, nonché a livello nazionale, che è possibile capire come evolve la situazione socio-economica di quei territori e quale è, di conseguenza, la condizione dei giovani nel rapporto che essi dovrebbero avere nei riguardi del lavoro, dello stato dell'occupazione così come di quello della disoccupazione.

Dati che, letti nella corretta sequenza storico-temporale, evidenziano come, al di là del racconto delle vicende umane prodotto dai decisori politici presenti in Parlamento (da almeno venti anni a questa parte), l'applicazione dell'articolo 119 (anche nella versione del 2001) della Costituzione è stato, negli anni 2000, pari a zero.

Se è vero che ogni livello di governo è tenuto a fare la sua parte, lo Stato – se non ha quella “*vision*” che costituisce interpretazione del dettato costituzionale⁴³ – non si può dire che sia (stato) in grado di svolgere appieno il suo ruolo.

Negli ultimi 15 anni, infatti, quasi due milioni di meridionali si sono spostati al Centro-Nord Italia.

In sostanza, sono di più i meridionali che **emigrano dal Sud per andare a lavorare o a studiare** al Centro Nord e all'estero che gli stranieri immigrati regolari che scelgono di vivere nelle regioni meridionali.

«È un'emergenza le cui dimensioni superano il fenomeno dell'immigrazione», ha sottolineato Luca Bianchi, direttore della SVIMEZ, cioè dell'Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Gli emigrati dal Sud tra il 2002 e il 2017 sono stati oltre 2 milioni, di cui 132.187 nel solo 2017. Di questi ultimi, 66.557 sono giovani (50,4%, di cui 33% laureati).

⁴³ È di tutta evidenza che essa si ha con l'istituzione anche di un Ministero per il Sud, senza portafoglio, anche ora che delle aree sottoutilizzate non si ha coraggio di parlarne, ma di illuderle con promesse non mantenibili, sì.

Il saldo migratorio interno, al netto dei rientri, si dimostra negativo per 852mila unità. Nel solo 2017, si legge, sono andati via 132mila meridionali, con un saldo negativo di circa 70mila unità.

L'emergenza emigrazione del Sud determina una perdita di popolazione, soprattutto giovanile, e qualificata, solo parzialmente compensata da flussi di immigrati, modesti nel numero e caratterizzati da basse competenze.

Questa dinamica determina, soprattutto per il Mezzogiorno, una prospettiva demografica assai preoccupante di spopolamento, che riguarda in particolare i piccoli centri sotto i 5mila abitanti.

Se l'Italia non cresce nel suo complesso, il Sud arranca sempre di più, al punto che il divario con il resto d'Italia aumenta progressivamente.

«Nel quadro di un progressivo rallentamento dell'economia italiana, si è riaperta la frattura territoriale che arriverà, nel prossimo anno, a segnare un andamento opposto tra le aree, facendo ripiombare il Sud nella recessione da cui troppo lentamente era uscito», si legge nel rapporto SVIMEZ 2019.

In base alle previsioni, l'Italia farà registrare una sostanziale stagnazione, con incremento lievissimo del Pil, dello 0,1%. Il Pil del Centro-Nord dovrebbe crescere poco, di appena lo 0,3%. Nel Mezzogiorno, invece, l'andamento previsto è negativo, una dinamica recessiva: -0,3% il Pil.

Nell'anno successivo, il 2020, SVIMEZ prevede che il Pil meridionale riprenderà a salire segnando, però, soltanto uno +0,4%.

Il gap occupazionale del Sud, inoltre, rispetto al Centro-Nord nel 2018 *«è stato pari a 2 milioni 918mila persone, al netto delle Forze armate»*, sottolinea, poi, lo SVIMEZ, che spiega come la dinamica dell'occupazione al Sud presenti, dalla metà del 2018, *«una marcata inversione di tendenza, con una divaricazione negli andamenti tra Mezzogiorno e Centro-Nord»*.

Gli occupati al Sud, negli ultimi due trimestri del 2018 e nel primo del 2019,

«sono calati di 107mila unità (-1,7%)»; nel Centro-Nord, invece, nello stesso periodo, «sono cresciuti di 48mila unità (+0,3%)».

L'indebolimento delle politiche pubbliche nel Sud, poi, incide significativamente sulla **qualità dei servizi erogati ai cittadini**.

Il divario nei servizi è dovuto soprattutto ad una minore quantità e qualità delle infrastrutture sociali e riguarda diritti fondamentali di cittadinanza: in termini di sicurezza, di adeguati standard di istruzione, di idoneità di servizi sanitari e di cura.

Nel comparto sanitario vi è un divario già nell'offerta di posti-letto ospedalieri per abitante: 28,2 posti-letto di degenza ordinaria ogni 10mila abitanti al Sud, contro 33,7 al Centro-Nord.

Tale divario diviene macroscopicamente più ampio nel settore socio-assistenziale, nel quale il ritardo delle regioni meridionali riguarda soprattutto i servizi per gli anziani. Per ogni 10mila utenti anziani con più di 65 anni, 88 usufruiscono, infatti, di assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari al Nord, 42 al Centro, appena 18 nel Mezzogiorno.

Ancor più significativi sono i dati che riguardano **l'edilizia scolastica**.

A fronte di una media oscillante attorno al 50% dei plessi scolastici al Nord che hanno il certificato di agibilità o di abitabilità, al Sud sono appena il 28,4%.

Inoltre, mentre nelle scuole primarie del Centro-Nord il tempo pieno per gli alunni è una costante nel 48,1% dei casi, al Sud si registra una percentuale del 15,9%.

Che il Sud, infine, non sia in grado di auto-risollevarsi dalla prostrazione economica in cui versa, lo ha dimostrato la Corte dei conti nei diversi interventi di controllo sullo stato di salute dei bilanci pubblici di diversi comuni, sia di grandi

che di medie dimensioni ⁴⁴.

Un risultato di tale attività di controllo che è del tutto ragionevole aspettarsi.

La popolazione del Sud continua a pagare per il risentimento espresso da gruppi politici del Nord (egoismo) al Governo del Paese, così come per l'incompetenza gestionale dimostrata dai gruppi politici locali (insipienza, incapacità progettuale).

⁴⁴ V. Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, Relazione 2019 sulla gestione finanziaria degli enti locali (ad. 22.3.2019), delib. n. 6/SEZAUT/FRG, pagg. 369-398, con riferimento ai dissesti e ai riequilibri dei Comuni del Sud.

5. La “Carta di Matera”: un manifesto politico-amministrativo (poco conosciuto) che richiede un cambiamento di mentalità, un cambiamento di passo da parte dei decisori politici, da parte delle burocrazie

Molti non conoscono appieno il cuore “filantropico” che Adriano Olivetti ha avuto nei riguardi della gente del Sud, né del suo impegno etico – come imprenditore – per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Il 12 marzo del 2019 abbiamo ritenuto cosa meritevole ricordarlo ⁴⁵, a Matera, dato che questa città è stata, per tutto l’anno 2019, la “Capitale europea della cultura”. In tal modo, abbiamo costruito un’occasione di confronto tra le istituzioni che si occupano, direttamente o indirettamente, del destino professionale e lavorativo dei giovani del Sud ⁴⁶.

Al di là dell’atteggiamento ostile dimostrato nei suoi riguardi dalla classe imprenditoriale del suo tempo, ciò che merita di essere ricordata è la sua “*vision*” di imprenditore illuminato dalla fede più profonda nel riscatto dell’Uomo.

«Abbiamo lottato e lotteremo sempre contro questo immenso pericolo! (l’inaridimento della coscienza e l’abbandono di Dio, n.d.r.) L’uomo del Sud ha abbandonato soltanto ieri la civiltà della terra: egli ha perciò, in sé, una immensa riserva di calore umano.

Questo calore umano l’emigrante meridionale lo ha portato e donato in tutti i Paesi del mondo ed è segno inconfondibile del contributo che l’Italia ha dato alla civiltà d’Oltreoceano, fecondata con un sacrificio in gran parte sconosciuto».

Egli è – come David Lubin, filantropo polacco naturalizzato statunitense – un imprenditore che guarda al futuro, ma senza dimenticare il passato.

All’insegna di questo atteggiamento positivo avuto nel corso della sua vita,

⁴⁵ Il tema dell’incontro culturale, promosso dalla Sezione regionale di controllo della corte dei conti per la Basilicata, d’intesa con l’Agenzia regionale per l’occupazione (ARLAB), è stato “*Progresso e sviluppo economico. Il futuro che si prepara ai giovani*”. Riportato nella Collana “Politiche pubbliche, gestione, controllo”, dossier n. 75.6 (a cura di Rosario Scalia), Ed. Istituto Max Weber, Roma, 2019, pagg. 310.

⁴⁶ Gli inviti rivolti alle istituzioni statali (Prefetti) della Regioni del Sud sono stati disattesi; lo stesso dicasi per ciò che riguarda la presenza dei Presidenti delle stesse Regioni. Adesiva, invece, si è dimostrata la presenza degli operatori dei Centri per l’impiego.

si è cercato di riprendere la sostanza del suo pensiero.

A Matera, che continua ad essere “*locus*” in cui si è avuta la testimonianza vivente del suo essere “imprenditore” e, al contempo, del suo essere “politico” con l’apporto tecnico dato alla sua rinascita urbanistica, abbiamo richiamato la sua “*vision*”: la elaborazione delle politiche pubbliche non è appannaggio esclusivo dei decisori politici; infatti, essa va condivisa con la società civile, con la “comunità” e, naturalmente, coltivando lo spirito civico dei soggetti chiamati ad essere responsabili dello sviluppo economico.

A distanza di qualche anno, con la messa a punto del “Manifesto di Matera”, la sua “*vision*” della responsabilità decisionale, che riteneva imputabile alle classi politiche regionali, ha continuato a presentare tratti di assoluta modernità⁴⁷.

Articolato in una serie concatenata di punti, questo documento politico fu votato, il 26 giugno del 2007, all’unanimità, anche dai Presidenti dei Consigli regionali del Sud⁴⁸, che lì si erano autoconvocati.

Ma esso, a distanza di poco più di 12 anni, non è risultato più “animato” dallo stesso spirito, dalla stessa curiosità intellettuale con la quale è nata e si è consolidata l’idea secondo cui la valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento democratico che consente il controllo dell’operato della classe dirigente regionale, dell’Esecutivo (Giunta), da parte dei rappresentanti del Popolo facenti parte delle Assemblee⁴⁹.

⁴⁷ Per una ricostruzione storica del Progetto “CAPIRe”, v. Valentino Battiloro, *Sviluppare la funzione di controllo e valutazione nelle Assmblee Legislative: il Progetto CAPIRe e l’esperienza della Carta di Matera*, in op. cit., 2018, pag. 103-148.

⁴⁸ Promosso dal Consiglio Italiano delle Scienze sociali (CISS), guidato da anni dal prof. Sergio Ristuccia (scomparso il 5 gennaio 2015), consigliere della Corte dei conti e, per un certo periodo, Segretario generale di tale Istituzione superiore di controllo, è passato alla storia con l’acronimo “CAPIRe”. Secondo Ristuccia, il pensiero di Adriano Olivetti è fondato su tre punti fermi: primo punto – L’idea che la politica sia fatta dalle persone e per le persone; secondo punto – L’idea che i politici eletti debbano esprimere due istanze: quella comunitaria (della comunità che li elegge) e quella delle competenze professionali (come valore da “aggiungere” e non da “sottrarre alla comunità”); terzo punto – L’idea che lo Stato non sia una comunità isolata ma una comunità di comunità. Di qui la sua scelta federalista.

⁴⁹ Affievolimento che nasce da una scelta (Legge Tatarella, 22.7.2004, n. 165), irrispettosa della volontà popolare, quella di rendere (Legge Cost. 22.11.2004, n. 1) il Presidente della Regione irresponsabile una volta che il criterio della sua elezione è fondato su un premio di maggioranza anche nella composizione dell’Assemblea regionale, attribuitogli per legge (c.d. “elezione diretta”).

La Carta di Matera

Un impegno comune per consolidare le attività
di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative



Primo Convegno nazionale di *CAPIRe*

Matera, 25-26 giugno 2007



Due immagini del Convegno tenuto a Matera il 12 marzo 2019 sul tema
“*Progresso e sviluppo economico. Il futuro che si prepara ai giovani*”



Al di là di quella che può sembrare l'esigenza della classe politica odierna che, una volta insediata al potere, non tollera alcuna forma di controllo perché ritiene che l'imprimatur le derivi da scelte taumaturgiche (maggioranza governante), cioè dalla volontà popolare, c'è un'altra esigenza che va tutelata, cioè l'esigenza che chi va al potere risponda delle sue azioni.

Ritorna prepotente all'attenzione di quanti si dimostrano attenti al "gioco democratico" (alternanza) il valore che deve essere dato, dalle coscienze dei singoli, al "sistema dei controlli".

Diventa forte, qui, il richiamo che si è sempre fatto al pensiero di James Madison (1751-1836), il 4° dei Presidenti degli USA ⁵⁰.

Nella rivista *"Il Federalista"* (85 saggi pubblicati tra il 1787 e il 1788, per spiegare i vari aspetti della Costituzione), organo dei rappresentanti di quel movimento politico (Partito democratico) che aveva portato alla scrittura della Costituzione americana, Madison poneva l'accento sulla indispensabilità di dover dedicare tempo e spazio al tema del "controllo sull'Esecutivo" in un qualsiasi ordinamento costituzionale che voglia essere – oltre che chiamarsi – democratico.

Sulla indispensabilità del "controllo" in un ordinamento democratico, egli scrive: *«Nel disegnare la struttura di un governo attraverso la quale uomini amministrano altri uomini, la grande difficoltà risiede in questo: prima il governo deve essere messo in grado di controllare i governati e successivamente deve essere obbligato a controllare se stesso»*.

Ma c'è un presupposto che solo può rendere credibili queste parole.

Lo ha individuato perfettamente don Luigi Sturzo.

Il messaggio che viene a noi, infatti, dall'appello di Sturzo sta allora soprattutto nella convinzione che alla vita politica occorrono donne e uomini capaci di pensare in grande, di osare per uno scopo giusto, di pagare il prezzo anche a livello

⁵⁰ Cfr. Mario Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2006*, Ed. Laterza, 2008.

personale per il conseguimento di un fine che valga la pena per il bene comune. C'è bisogno di protagonisti capaci di misurarsi costantemente con l'esigenza dei giudizi etici, promuovendo con il massimo impegno la dignità della vita di tutti, unendo al soddisfacimento dei bisogni materiali la cura delle esigenze spirituali.

È quanto affermava, in tempi non molto lontani da quelli di Sturzo, il gesuita tedesco Alfred Delp, morto in campo di concentramento, martire della barbarie nazista: *«Il pane è importante, la libertà è più importante, ma la cosa più importante di tutte è la fedeltà mai tradita e l'adorazione vera»*.

Abbiamo bisogno di uomini e donne disposti a soffrire per la verità, pronti a non cedere al compromesso, decisi nel rifiutare la menzogna e il vantaggio egoistico: in una parola, disposti a misurarsi costantemente col giudizio morale sulla storia e sulle singole vicende umane. Condizione indispensabile di un autentico impegno al servizio del bene comune sarà, allora, l'essere disinteressati, non attaccati al denaro e al potere: *«Chi è troppo attaccato al denaro - scriveva ancora don Sturzo - non faccia l'uomo politico né aspiri a posti di governo. L'amore del denaro lo condurrà a mancare gravemente ai propri doveri»*.

Nell'idea di don Sturzo, infine, il servizio al bene comune non può realizzarsi come avventura solitaria, ma ha bisogno della comunità da cui attingere ispirazione e forza e con cui verificare l'onestà e l'efficacia dell'impegno.