

# *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

---



Introduzione e Sommario

Relatore Cons. Manin Carabba

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

10 dicembre 2013



# *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)

---



Introduzione e Sommario

Relatore Cons. Manin Carabba

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

10 dicembre 2013



Testo approvato dalla V Commissione istruttoria del CNEL, nelle sedute del 6 e del 20 novembre 2013; all'esame dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio di Presidenza del 20 novembre 2013 e dell'Assemblea in data 21 novembre 2013.

Componenti della V Commissione:

Presidente: Salvatore BOSCO.

Coordinatore: Giuseppe ACOCELLA

Relatore Generale: Manin CARABBA

Consiglieri: Berardino ABBASCIA', Emanuele ALECCI, Stefano BIASIOLI, Giampiero BONIFAZI, Roberto BRANDI, Anna COROSSACZ, Michele GENTILE, Luigi GIANNINI, Gian Paolo GUALACCINI, Giorgio MACCIOTTA, Marco Paolo NIGI, Giuseppe PERASSO, Giuseppe POLITI.

L'elaborazione e l'istruttoria è stata svolta dal Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa (Coordinatori: Manin Carabba, Stefano Lo Faso).

Hanno contribuito alle diverse sezioni della relazione: *Manlio Calzaroni, Efisio Espa, Ennio Fortunato, Raffaele Malizia* (Parte generale statistico economica e comparazione internazionale); *Andrea Impronta* (Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative); *Giuseppe Abbatino, Davide D'Amico, Fabrizio Di Mascio, Paola Manacorda, Isabella Salza, Marco Versari* (Trasparenza); *Elena Mastantuoni, Elena Tabet* (Digitalizzazione); *Francesco Battini, Laura D'Ambrosio* (Controlli); *Maurizio Potente* (Parte introduttiva al welfare); *Sergio Ginebri, Laura Dragosei, Eleonora Mazzoni* (Quadro generale welfare); *Carla Collicelli* (Sanità); *Marco Zanutelli* (Previdenza); *Antonello Scialdone, Aldo Amoretti* (Assistenza); *Paolo Sestito, Roberto Ricci, Cristina Stringher, Laura Boi, Claudia Donati, Francesco Napoli, Umberto Paniccia, Sergio Vistarini* (Istruzione); *Fabrizio Onida, Giampaolo Bruno, Angelo Castaldo, Cristina Castelli, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Napoleone Guido, Gianluca Magistri, Sandro Pettinato, Marco Saladini, Carlo Sappino, Giovanni Vetrutto* (Incentivi alle imprese e internazionalizzazione); *Pasquale Ferro e Marcello Degni* (Pagamenti della PA); *Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza* (Sportelli unici); *Fabio Bartolomeo, Luca Minniti, Giusy Muratore, Luca Perilli, Luciana Quattrocchi, Daria Squillante* (Giustizia); *Leda Bultrini, Roberto Caracciolo, Claudio Falasca, Giancarlo Marchetti* (Ambiente).



## **Indice generale Relazione annuale 2013:**

**“I livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali a cittadini e imprese”.**

### **Volume introduttivo**

Introduzione e sommario

### **Volume Primo**

#### **1. Parte Generale**

- 1.1. Il Sistema Informativo integrato sulle *performance* delle P.A.
- 1.2. Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative
- 1.3. Trasparenza e digitalizzazione
- 1.4. Il sistema dei controlli
- 1.5. Elementi di comparazione internazionale

#### **2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di *performance***

##### **2.1. Welfare**

- 2.1.1. *Welfare*: quadro generale
- 2.1.2. Indicatori di sintesi sul welfare
- 2.1.3. Sanità
- 2.1.4. Previdenza
- 2.1.5. Servizi alla Persona
  - 2.1.5.1. Assistenza alle persone non autosufficienti
- 2.1.6. Istruzione

### **Volume Secondo**

#### **2.2. Servizi alle Imprese**

- 2.2.1. Incentivazioni alle imprese e internazionalizzazione
- 2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici
- 2.2.3. Tempi e procedure pagamenti PA

#### **2.3. Giustizia**

#### **2.4. Ambiente**





## Indice analitico

Indice analitico.....	5
Introduzione e Sommario.....	7
1. Parte generale. L'amministrazione al servizio dei cittadini.....	7
2. Le politiche pubbliche: <i>welfare</i> ; settori produttivi.....	17
2.1. Welfare.....	17
2.2. I servizi alle imprese. Le politiche per i settori produttivi.....	19
2.3. Ambiente.....	26
2.4. Giustizia civile.....	29
3. Appendice.....	33



## ***Introduzione e Sommario***

### *1. Parte generale. L'amministrazione al servizio dei cittadini.*

#### 1.1.

La Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese, affidata al CNEL dalla legge n.15 del 2009 (art.9), giunta alla quarta annualità, ha intrapreso un percorso volto a costruire, nell'ambito delle informazioni statistiche ufficiali, in collaborazione con l'Istat, un sistema informativo sulle *performance* finali dell'attività delle amministrazioni pubbliche. Il *portale statistico della PA, sistema delle performance*, è già disponibile (per ora reperibile sul sito Istat). Si tratta dell'avvio di un percorso di medio e lungo periodo che mira colmare una lacuna della nostra statistica pubblica, priva, prima di questa iniziativa, di un insieme sistematico di indicatori e di organiche informazioni statistiche sui risultati finali dell'attività delle pubbliche amministrazioni e sui livelli e sulla qualità dei servizi resi.

Il primo capitolo della Parte generale di questa Relazione descrive puntualmente i contenuti già esposti nel *portale*, le metodologie adottate (in *partnership* con il CNEL e con la cooperazione delle principali amministrazioni del Sistan attraverso "circoli di qualità settoriali" delle rilevazioni da coordinare).

I primi risultati e l'obiettivo di costruzione di un sistema informativo sulle *performance* dei servizi pubblici, costituiscono un valore in se stessi, ma vanno considerati, in questa sede, come strumenti di base per la modernizzazione, la trasparenza, la funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

Partire dalla misurazione delle prestazioni finali delle pubbliche amministrazioni, da sottoporre in seno al CNEL alla valutazione delle forze sociali, significa offrire uno

strumento essenziale per la costruzione di un quadro di riferimento per la definizione delle politiche pubbliche (*"policies"*).

Il CNEL, utilizzando risultati e metodi della "indagine multiscopo" dell'Istat e la propria diretta esperienza di strumenti di audizione e consultazione ( impostati anche in occasione della prima Relazione ex art.9 della legge n. 15/2009) promuove, a partire dai risultati delle analisi condotte da questa quarta Relazione, una consultazione con le forze sociali (anche, se possibile, nelle loro articolazioni periferiche) in vista della Conferenza annuale prevista dalla legge, che si terrà a fine febbraio 2014 (proprio al fine di un più approfondito confronto con le rappresentanze dei cittadini e delle imprese).

La misurazione delle *performance* offre un punto di partenza concreto, "dal basso" (*"bottom up"*), per risalire al percorso , al processo di attuazione, alla misurazione degli effetti delle politiche. E' evidente, in primo luogo, che qualunque processo di revisione della struttura della spesa pubblica (*spending review*) non può non fondarsi, in primo luogo, sull'impatto delle scelte selettive da assumere, sulle *performance* finali nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Questo approccio *bottom up* è offerto come una delle basi, certamente cruciale, per la definizione delle politiche pubbliche, affidata ai piani di *performance* come momento di partenza ex ante (*"top down"*) della *governance* democratica.

La definizione programmatica ex ante delle politiche pubbliche trova una base essenziale nella costruzione di un quadro di riferimento "*macro*" fondato su indicatori di benessere, che integrano e modificano il fondamento offerto dalla contabilità economica costruita sul PIL, offrendo parametri oggettivi in termini di equità e riduzione delle diseguaglianze. In questa direzione il CNEL, ancora in *partnership* con

l'Istat ha concluso un primo ciclo di lavoro, costruendo un sistema compiuto di indicatori di benessere (BES).

Il circolo virtuoso si chiude tornando agli indicatori di *performance* in sede di controllo dei risultati, attraverso gli strumenti dei controlli esterni e interni di gestione e di analisi delle politiche pubbliche ("*policy analysis*").

Il disegno astrattamente tracciato (non sempre con chiarezza) dalle leggi di riforma amministrativa dagli novanta ad oggi non è lontano dal sistema descritto; ma la debole attenzione e consapevolezza degli organi di governo e di alta amministrazione hanno lasciato sostanzialmente vuoto il quadro di riferimento ex ante e hanno trascurato l'impegno verso le fasi, determinanti, della implementazione e della misurazione e valutazione dei risultati. Si è determinata una distanza "schizofrenica" fra disegno normativo ed esperienza amministrativa che è necessario superare.

Giunti alla quarta Relazione sulle *performance* possiamo trarre dalle analisi svolte alcune indicazioni di azione che il CNEL ha avviato e che potrà ulteriormente implementare, sulla base di compiti consultivi e di iniziativa legislativa dettati dall'articolo 99 della Costituzione.

1.2.

L'esperienza italiana è distante, secondo le indicazioni poste in rilievo dall'OCSE e dalla U.E., da un grado accettabile di efficacia e operatività nella definizione dei contenuti delle *policies*. Per l'Italia una rigorosa e severa analisi dello stato dell'arte in tema di *governance* democratica e politiche pubbliche è stata offerta da una magistrale sintesi del nostro maggior studioso di amministrazione.

Risalendo indietro nel tempo le cause di fondo di questa mancata razionalizzazione e modernizzazione degli strumenti di *governance* e di amministrazione sono individuate dal più rilevante documento d'insieme della “riforma amministrativa” in Italia: il “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini il 16 novembre 1979.

Il freno più grave all'innovazione e all'efficienza ed efficacia dell'agire dei pubblici poteri è identificabile in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei risultati, né in sede programmatica, né in sede di misurazione ex post.

La prevalenza assoluta di una cultura giuridico-contabilistica degli uomini dell'amministrazione è venuta cancellando nella storia dell'amministrazione italiana il contributo delle culture economiche, statistiche, ingegneristiche, specialistiche nelle diverse materie amministrate e ha posto un ostacolo sostanzialmente determinante a un ingresso di nuove “tecniche e tecnologie” di amministrazione dal controllo di gestione, all'impiego di strumenti informatici avanzati, alla analisi delle politiche pubbliche, alla contabilità economica nazionale.

Il nodo da affrontare per imprimere un impulso effettivo all'innovazione è rappresentato, come emerge anche dalle maggiori esperienze di riforma amministrativa nei maggiori Stati democratici (USA 1993, Francia 2001), dallo stretto legame fra una rigorosa impostazione programmatica del bilancio (dello Stato, delle Regioni e degli enti locali) con i modelli di organizzazione e con la correlata assegnazione programmata delle risorse finanziarie alla responsabilità manageriale dei dirigenti pubblici.

In principio viene l'esigenza di una nitida definizione delle politiche pubbliche intese come insieme degli indirizzi politico-programmatici orientati verso la soddisfazione dei bisogni da soddisfare e verso gli obiettivi da perseguire, con la correlata scansione dei modelli organizzativi e programmatici, dei tempi e dei modi del percorso di attuazione. La qualità delle politiche pubbliche si esprime sia a livello delle grandi missioni per i comparti settoriali dell'azione dei pubblici poteri, sia come utilità ed efficacia degli indirizzi politici e programmatici nel loro complesso.

Il secondo elemento strutturale del processo dell'innovazione amministrativa risiede nella connessione fra politiche pubbliche definite in sede di bilancio e configurazione procedimentale, organizzativa e operativa delle amministrazioni, sia nelle fasi ascendenti di definizione delle *policies*, sia nel percorso di implementazione delle politiche. Una delle debolezze più evidenti dell'inefficiente percorso di attuazione dei disegni normativi di riforma amministrativa risiede nell'incapacità di collegare, nel concreto dell'esperienza, le politiche di bilancio con la macchina burocratica e con l'effettiva azione delle amministrazioni pubbliche. In questa direzione i documenti di *performance*, introdotti dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 150 del 2009, devono essere inseriti in un sistema organico di pianificazione e di valutazione delle prestazioni rese da ciascuna amministrazione pubblica, articolate per missioni e programmi; sistema connesso temporalmente e funzionalmente ai provvedimenti di programmazione finanziaria previsti dalla disciplina delle procedure di bilancio.

Il terzo elemento, che chiude il ciclo della misurazione e valutazione delle *performance*, risiede in una compiuta rivisitazione del sistema dei controlli esterni e interni, che deve essere più decisamente orientato verso il controllo sulla gestione e la valutazione delle politiche pubbliche.

La premessa maggiore per guidare l'ammodernamento dell'amministrazione è identificata nel superamento di un sistema contabile e di una esperienza

amministrativa fondati, in sostanza, sulla competenza giuridica per passare a previsioni, autorizzazioni e consuntivi fondati sulle transazioni di cassa, ponendo così l'accento sulla chiarezza dei contenuti e dei percorsi dei bilancio articolati per politiche pubbliche e sulla responsabilità delle unità organizzative e sui dirigenti responsabili dell'attuazione, cui compete la funzione di utilizzare al meglio le risorse assegnate. Questa connessione fra bilancio programmatico, responsabilità organizzative e misurazione delle prestazioni finali ai cittadini è, fra l'altro, un presupposto indispensabile per costruire metodi efficaci di revisione della spesa pubblica (*spending review*). Il criterio di cassa è considerato, dalla principali esperienze dei più avanzati Stati delle democrazie moderne e in letteratura, il più semplice ed efficace per rendere omogenei, confrontabili e controllabili i bilanci dei soggetti compresi nel sistema di contabilità nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni) che congloba le pubbliche amministrazioni ed è più vicino al criterio guida adottato dall'Unione europea per la valutazione degli andamenti della finanza pubblica degli Stati membri (criterio Sec).

Infine, il rafforzamento del legame fra le funzioni di *governance* e di implementazione dei bilanci e il Parlamento costituisce il nodo cruciale per la vitalità di un sistema di democrazia parlamentare. Si tratta di prefigurare un punto di equilibrio tra le prerogative del Governo, che deve essere in grado di definire e attuare le politiche pubbliche, e il Parlamento, che deve avere sufficienti poteri di decisione e controllo per tenere l'esecutivo dentro la rotta costituzionale.

Nelle direzioni indicate si muove la proposta di legge che il CNEL ha approvato (sulla base dell'art.99 della Costituzione) nell' Assemblea del 20 giugno 2013, e ha presentato, con le procedure prescritte, alle Camere.



### 1.3.

Due le considerazioni preliminari per la razionalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione.

In primo luogo occorre coinvolgere il complesso dei soggetti che governano i diversi comparti e in particolare Regioni ed Enti locali che, all'indomani della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, hanno competenze primarie in molti settori con un forte impatto sulla qualità dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese: dalla sanità all'assistenza, dall'organizzazione della scuola al trasporto locale, dalle normative edilizie all'organizzazione dei servizi urbani.

E' dunque indispensabile costruire le linee ispiratrici della riforma, a partire dalla ripartizione delle competenze e dall'organizzazione delle relative strutture operative, con un intenso rapporto tra i diversi livelli di governo, superando sovrapposizioni che determinano non solo sprechi di risorse ma anche aggravii degli adempimenti per i cittadini e per le imprese. La Conferenza unificata e la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica sono le sedi nelle quali concludere accordi impegnativi per tutti, in un quadro di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo.

Una ulteriore condizione preliminare per la razionalizzazione e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni è individuata dal CNEL nella ricerca di un equilibrato rapporto, in materia di disciplina organizzativa e del personale delle amministrazioni, fra strumenti normativi (al cui interno un maggior peso devono avere le disposizioni direttamente recate dalla legge, con minor spazio per provvedimenti delegati) e area della contrattazione collettiva. Questo equilibrio, sorto dalla stagione di riforme del bilancio e dell'amministrazione degli anni novanta, è stato interrotto, con le innovazioni introdotte nella legislatura passata (2008-2013), a favore di strumenti autoritativi che hanno compresso l'area dell'accordo e della contrattazione, pur resa

potenzialmente praticabile del protocollo sulla politica dei redditi del 1993 e dai successivi accordi e patti sociali intervenuti fra le parti sociali. Non è possibile riformare l'amministrazione "contro" gli uomini del lavoro pubblico e le rappresentanze sociali che questi esprimono, in accordo con le rappresentanze del mondo delle imprese.

In questo contesto restano da rafforzare i criteri per determinare i compiti dei vari dirigenti e il sistema premiale o sanzionatorio legato ai risultati da raggiungere anno per anno e i criteri per valutare il merito dei dipendenti e le connesse remunerazioni aggiuntive da riconoscere ogni anno ai migliori.

La relativa normativa deve essere il risultato di una preventiva concertazione con le forze sociali nella quale deve essere riconosciuto e deve trovare conciliazione il contrasto di interessi che può presentarsi tra il cittadino fruitore dei servizi pubblici e il cittadino che questi servizi è chiamato a fornire.

#### 1.4.

Riguardo al tema della *trasparenza*, si ricorda che la Relazione annuale 2012, ha concentrato principalmente l'attenzione sui seguenti aspetti: la trasparenza nei provvedimenti legislativi e governativi successivi all'estate 2011; la descrizione della "bussola della trasparenza" relativa ai siti web delle PP.AA.; l'implementazione dei piani della trasparenza e integrità monitorati dalla CiVIT; la trasparenza nei processi di regolazione e per *accountability* delle politiche pubbliche.

Ma, come sottolineato dal Ministro Patroni Griffi nel suo intervento alla Conferenza del 13 dicembre 2012, la trasparenza deve essere funzionale a degli obiettivi, primo fra i quali, quello di assicurare l'esercizio di un diritto dei cittadini contribuenti. Dal diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990 sono passati 22 anni e ormai è sempre più

matura l'idea di una trasparenza intesa come accessibilità totale con finalità di controllo sull'uso e la distribuzione delle risorse pubbliche.

La seconda considerazione da tener presente è che la trasparenza è uno strumento per il perseguimento degli obiettivi di integrità. Infatti, una maggiore trasparenza ha la finalità di favorire l'integrità, la quale evita o attenua i ben noti danni economici collegati al rischio di corruzione, nonché quelli sociali, perché la mancanza di trasparenza e i fenomeni di corruzione attentano al principio di uguaglianza intesa come pari opportunità dei cittadini nell'accesso ai servizi pubblici e, in genere, ai servizi offerti dalle amministrazioni.

Infine, ma non per importanza, la trasparenza aiuta anche a misurare e valutare la qualità dell'attività amministrativa e costituisce una base essenziale del funzionamento dei controlli interni. In questa prospettiva, la trasparenza, nelle forme di pubblicazione *on line* dei dati secondo le indicazioni date soprattutto dalla CiVIT, dovrebbe essere vissuta non come un onere, ma come parte integrante del *modus operandi* delle amministrazioni, entrando nel DNA delle amministrazioni stesse. La Relazione ha approfondito il tema della trasparenza delle informazioni che supportano i processi di *accountability* e di co-valutazione delle politiche pubbliche nelle fasi della loro predisposizione e della loro attuazione, senza trascurare il tema della trasparenza anche come qualità della *performance* dell'amministrazione.

La trasparenza è stata intesa su tre dimensioni: la trasparenza come *accountability* delle politiche; la trasparenza come strumento di regolazione, con le clausole normative soprattutto nel panorama della legislazione regionale; la trasparenza come opportunità per l'esercizio dei diritti da parte dei singoli.

Quest'ultimo tipo di trasparenza si riferisce al fatto che qualsiasi persona, attraverso il portale di un'amministrazione, in maniera semplice e accessibile, riesce a trovare le

informazioni, ad esempio, per ottenere un'autorizzazione, per accedere a un servizio o per prenotare una prestazione sanitaria o per il colloquio e il confronto con il fisco.

1.5.

Dall'analisi svolta in materia di *digitalizzazione* (i cui risultati sono riportati nel paragrafo 1.4. del volume primo della presente Relazione) emerge un elemento critico sul quale si va concentrando nei tempi recenti l'attenzione dei decisori dell'informatica pubblica. Si tratta della diffusa mancanza di interoperabilità dei diversi sistemi presenti a vario titolo nell'area pubblica ed esaminati in questo rapporto.

La pluralità dei centri decisionali coinvolti ( Stato centrale con le sue diverse articolazioni amministrative, Regioni, Province, Comuni, ASL, enti di previdenza, ed altri), la diversa "anzianità" di tali sistemi, talvolta l'autoreferenzialità delle strategie adottate, il succedersi di normative spesso sovrapposte alle precedenti hanno condotto a una situazione di forte disomogeneità logica, applicativa e tecnologica dei sistemi informativi della PA diffusi nel Paese.

Il limite della mancanza di interoperabilità rende ancora, in alcuni casi, critico il rapporto tra amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese per la conseguente mancata integrazione delle diverse procedure necessarie per ottenere un servizio.

Al superamento di questo limite sono rivolte le iniziative che hanno portato recentemente il Governo italiano a nominare un Commissario all'Agenda Digitale, con il compito di individuare le priorità di azione in un quadro di compatibilità economiche e organizzative.

Ancor prima di indicare tali priorità applicative, il Commissario ha individuato il principale strumento per superare la mancanza di dialogo tra i sistemi: la definizione

precisa della *governance*, vale a dire la puntuale definizione di cosa spetti realizzare ai diversi livelli amministrativi (ad esempio quali sono le banche dati che dovranno essere centrali e quali decentrate) , nonché la necessità che, a ogni livello, vengano adottati *standard* e regole definite dall'Agenzia per l'Italia Digitale.

Quanto alle priorità applicative, due di esse vanno nella direzione di assicurare una migliore interoperabilità: la creazione di un'anagrafe unica della popolazione, costruita collegando tra di loro in modo *standard* le diverse anagrafi comunali, e l'attribuzione a ciascun cittadino di una specifica identità digitale, che gli consenta di dialogare in modo univoco con i diversi sistemi informativi pubblici.

La terza priorità, in linea con quanto richiesto dall'Agenda Digitale Europea, è quella di incrementare, anche in ambito pubblico, il sistema dei pagamenti elettronici, strumento essenziale, tra l'altro, per combattere evasione fiscale, riciclaggio e corruzione.

Su queste “ linee guida”» si svolgerà quindi in gran parte l'attività del Commissario e dell'Agenzia per l'Italia Digitale e questo congiunto impegno sarà probabilmente foriero di innovazioni rilevanti nel complesso della digitalizzazione della PA.

## ***2. Le politiche pubbliche: welfare; settori produttivi.***

### *2.1. Welfare.*

Le rilevazioni statistico-economiche settoriali riferite ai dati più recenti hanno aggiornato e completato le analisi condotte nelle precedenti Relazioni, in materia di sanità, previdenza, assistenza alle persone, istruzione, I risultati di queste analisi saranno aggiornati annualmente e attraverso un continuo lavoro comune con l'Istat e con il sistema Sistan dovrebbero arricchire, nel medio periodo, la struttura a regime del

Portale PA sulle *performance* delle pubbliche amministrazioni, componente essenziale del Sistema statistico nazionale.

In questa Relazione si svolgono, anche sulla base offerta da queste analisi e rilevazioni, considerazioni di ordine generale che potranno essere completate dal CNEL in un più ampio Rapporto sul *welfare*, oggetto di uno specifico programma di lavoro della V Commissione.

Si riportano, di seguito, alcune prime considerazioni di sintesi.

### 2.1.1.

La terza edizione della Relazione CNEL sulla valutazione dell'impatto sociale e le *performance* della azione amministrativa consolida l'approccio individuato nella Relazione 2012, teso a effettuare approfondimenti settoriali nel *welfare* finalizzati a individuare indicatori di *performance* che si riferiscono alle seguenti linee di approccio:

- dal punto di vista strategico-politico, indicatori di realizzazione degli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione e ai principi di universalismo, appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, indicatori di valutazione della qualità dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economica e dell'equilibrio costi/benefici;
- dal punto di vista del *benchmark* territoriale, indicatori che permettono un confronto tra Italia e altri paesi e tra diverse Regioni italiane.

Purtroppo l'analisi di quest'anno non potrà far riferimento ai confronti internazionali, contenuti nel documento "*Government at a glance 2013*", che sarà pubblicato quando la presente Relazione sarà già andata in stampa. Tuttavia è prevista una integrazione della Relazione in tal senso, in occasione della Conferenza annuale sulla qualità dei servizi pubblici, che si terrà nel prossimo febbraio.

Il sistema informativo federato sulle *performance* delle PA, realizzato grazie alla collaborazione fra CNEL e Istat, di cui si parla diffusamente nel paragrafo 1.2. della parte generale di questa Relazione, si arricchisce progressivamente di nuovi indicatori di *performance*, in particolare nel settore del *welfare* (sanità, previdenza, assistenza istruzione), e la collaborazione fra il CNEL e l'Istat si rinsalda positivamente attraverso la stipula di una convenzione operativa, finalizzata all'arricchimento del portale statistico sulla PA.

I risultati del lavoro di analisi e i contenuti della Relazione su queste materie sono riportati nel volume primo della presente Relazione (paragrafo 2.3. all'interno della parte relativa al *welfare*).

## *2.2. I servizi alle imprese. Le politiche per i settori produttivi.*

Le analisi dedicate ai servizi alle imprese hanno aggiornato e approfondito, in questa Relazione, le rilevazioni statistiche, le analisi e la costruzione di indicatori sui temi seguenti: incentivazioni alle imprese e internazionalizzazione; sportelli unici; tempi e procedure dei pagamenti delle P.A.

Anche sulla base di queste analisi si ritiene necessaria una premessa di ordine generale che potrà offrire materiale per ulteriori approfondimenti e iniziative del CNEL, da condurre da parte della Commissioni competenti per materia.

In estrema sintesi, obiettivo di fondo di una politica industriale, per un Paese "avanzato intermedio", come l'Italia nel contesto europeo, potrebbe essere così definito: accelerare la continua trasformazione strutturale dell'offerta, che alimenta la competitività "non di prezzo", dati i vincoli di cambi o dell'euro e di un costo del lavoro medio-alto, in un mondo di concorrenza globale, caratterizzato da veloce avanzamento delle frontiere tecnologiche e dalla crescente partecipazione di mercati

emergenti, che operano in condizioni interne favorevoli di costo/produttività del lavoro.

Perseguire tale obiettivo richiede la utilizzazione ponderata degli strumenti di *governance democratica* di una economia aperta in condizioni di libertà di mercato e di tutela della concorrenza. Una premessa è offerta dalla distinzione (Von Hayek, Bobbio) fra norme di condotta (*regole*) e norme di organizzazione o di scopo (*programmi*). L'area più vasta e diffusa è occupata, nell'economia globale, dagli strumenti dello *Stato regolatore*, anche se, come osservano gli studiosi di istituzioni dell'economia, permane la utilizzazione di strumenti di intervento propri dello *Stato programmatore* (programmi settoriali per i servizi pubblici economici; piani territoriali) e dello *Stato imprenditore* (Marco D'Alberti), pur vincolato anch'esso dalle regole del mercato e della concorrenza (e in questo distante dall'esperienza complessa e non priva di profili positivi delle partecipazioni statali nella vicenda italiana dal dopoguerra agli anni ottanta). E, all'interno del ruolo dello Stato regolatore, emerge l'importanza dello *Stato partner-facilitatore* (*programmi di promozione*) nel linguaggio delle politiche pubbliche secondo Niklas Luhmann.

Basta osservare senza lenti ideologiche sia la storia recente dello sviluppo di molti mercati emergenti (dalla Corea alla Cina, dall'India al Messico al Brasile, dalla Turchia alla Malesia), sia le politiche di orientamento e sostegno al sistema industria-servizi praticate dai paesi avanzati nostri più diretti concorrenti. In entrambi i casi emerge il ruolo cruciale dello *Stato come "partner-facilitatore"* dei processi di innovazione e di sviluppo territoriale. Quest'ultimo ruolo resta fondamentale per assicurare una buona "qualità delle istituzioni" e quelle condizioni favorevoli al "*doing business*" di cui sopra (es. snellezza e affidabilità della burocrazia, rispetto dei contratti e dei diritti proprietari, lotta alla corruzione, concorrenza effettiva nel mercato dei prodotti e dei servizi, offerta adeguata delle infrastrutture e degli altri beni pubblici come sanità-



giustizia-istruzione). Sui ruoli dello *Stato partner-facilitatore* e sulla buona qualità delle istituzioni come condizione antica e moderna di uno sviluppo sostenibile vi è ormai una vasta letteratura, troppo spesso ignorata dai cantori dello “Stato liberale”.

Il fondamento di uno Stato (settore pubblico, *government*), che si pone non come puro regolatore ma anche come *partner-facilitatore* delle imprese, poggia principalmente sul riconoscere che in mercati di concorrenza imperfetta e oligopolistica (peraltro gli unici che hanno riscontro nella realtà del moderno capitalismo) le scelte delle imprese sono inevitabilmente condizionate dall’esistenza di asimmetrie informative, incertezza, avversione al rischio, economie-diseconomie esterne (incluse le “esternalità di rete”). Sono tutte condizioni ben lontane dal mondo fuori dalla storia e puramente astratto di concorrenza perfetta in cui si ipotizzano informazioni complete e liberamente accessibili, presenza di rischi assicurabili ma non di incertezza per sua natura non assicurabile, struttura atomistica dell’offerta, che impedisce il formarsi e il permanere di profitti “sovra normali”, assenza di strategie per il prevalere della “mano invisibile”.

Asimmetrie informative fra i soggetti temporaneamente dominanti sul mercato (*incumbents*) e i soggetti inseguitori concorrono notevolmente a spiegare il vantaggio competitivo delle imprese di più larghe dimensioni (che si avvalgono di economie di scala nella produzione e distribuzione) e quelle di minori dimensioni, tendenzialmente meno dotate di “potere di mercato” e di dimensione efficiente rispetto alla domanda potenziale. Da qui l’opportunità di strumenti di politica industriale che incoraggino la crescita dimensionale e organizzativa, tramite aumento del capitale di rischio in proporzione adeguata all’indebitamento. Gli strumenti principalmente utilizzati a tale scopo sono incentivi fiscali e finanziari, sia automatici che discrezionali (crediti d’imposta, contributi in conto interessi e in conto capitale ...). Maggiore dimensione non è naturalmente garanzia di maggiore produttività e competitività dell’impresa, come suggeriscono sia i successi di molte imprese del “quarto capitalismo”, anche di

minori dimensioni, sia il fallimento di molti gruppi affetti da gigantismo industriale. Come suggeriscono molte ricerche su micro-dati di impresa, non solo in Italia, la produttività del lavoro (così come quasi sempre la produttività totale dei fattori) tocca livelli minimi all'estremo basso della distribuzione per classi dimensionali (micro e piccolissime imprese, che contano ben oltre il 90% del numero di imprese in industria e servizi) e all'opposto livelli massimi all'estremo opposto delle pochissime grandi imprese. Tra questi due estremi, le imprese piccole, medio-piccole, medie e medio-grandi si caratterizzano per livelli intermedi di produttività, derivante da assetti organizzativi relativamente complessi, *governance* societaria orientata alla gestione manageriale (pur nel contesto proprietario rigorosamente familiare), spiccata propensione all'internazionalizzazione, dinamismo innovativo.<sup>1</sup>

Incertezza e avversione al rischio disincentivano l'imprenditore a intraprendere progetti di innovazione tecnologica il cui rendimento appare troppo lontano nel tempo e soggetto ad aleatorietà che metterebbero a rischio la stabilità finanziaria e la stessa sopravvivenza dell'impresa. Simile scelta è razionale nel micro, ma comporta per il sistema paese la perdita di importanti opportunità di evoluzione dei propri vantaggi comparati: la condivisione dei costi e del rischio con la mano pubblica può invece indurre l'impresa a prendere in seria considerazione nuovi orizzonti di specializzazione e crescita.

La presenza di economie esterne (*spillovers*) caratterizza molti processi innovativi i cui profitti attesi non sono pienamente "appropriabili" da parte dello stesso innovatore, anche in presenza di un regime di protezione brevettuale. Da qui discende la logica dei programmi e progetti di "ricerca pre-competitiva" che associano più imprese disposte a scommettere una quota limitata delle proprie risorse di ricerca, attingendo a un

---

<sup>1</sup> Il Rapporto 2013 dell'Istat nel cap. 2 presenta una analisi multidimensionale dei profili strategici e organizzativi che si intersecano con le classi dimensionali.

contributo finanziario e organizzativo da parte del settore pubblico. Se nelle commesse innovative della Difesa lo Stato di norma si accolla interamente costi e rischi della commessa, in molte aree confinanti (cosiddetto “*dual use*” militare-civile), e comunque su molte frontiere ancora embrionali di innovazione tecnologica nei settori “*science based*”, lo strumento dei programmi tecnologici comuni – a partire da quelli europei passati come ESPRIT-RACE-Eureka e quelli attuali di Horizon 2020 – appare in grado di coinvolgere risorse imprenditoriali importanti, appunto in una logica di *partnership* pubblico-privato, e di iniettare così nuove dinamiche competitive.

Nel caso italiano, gli strumenti di politica industriale tradizionalmente includono una forte componente di incentivi fiscali e finanziari “a pioggia”, accanto a forme più mirate come i “contratti di sviluppo” per singole imprese in difficoltà, gli “accordi di programma” Stato-Regioni-Enti locali per evitare che aree di crisi industriale si trasformino in pericolosa desertificazione del territorio e pesante perdita di capitale umano. A questi si aggiunge l’impiego di appositi Fondi come quelli partecipati dalla Cassa depositi e prestiti: il Fondo Italiano Investimenti (per imprese di minore dimensione) e il Fondo Strategico Italiano (per imprese di media dimensione), in entrambi i casi rivolti non ad aziende in crisi ma ad aziende sane che puntano a una maggiore crescita dimensionale e qualitativa.

La valutazione dell’efficacia di tali strumenti, alla luce delle considerazioni precedenti su obiettivi e modalità di una politica industriale moderna, incontra almeno tre tipi di criticità.

La prima criticità è la mancata chiarezza sulle già richiamate “competenze concorrenti” imposte dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art.117) , da cui discendono contenziosi interpretativi, complessità autorizzative e procedurali e – non ultima - la mancanza di informazioni tempestive e accurate su come vengono gestite tali competenze. In particolare lo stesso Ministero per lo sviluppo economico, cui per

definizione compete il coordinamento della politica industriale, fatica ancora oggi a conoscere per tempo e nel dettaglio le azioni delle Regioni e degli Enti locali. A fronte di un calo drastico nell'ultimo quinquennio dei fondi a disposizione delle imprese (da 9,6 a 3,6 miliardi di euro tra il 2008 e il 2012), dal 2009 la quota a carico dello Stato centrale è superata da quella a carico delle Regioni, rendendo sempre più difficile un monitoraggio e una regia coerenti a livello nazionale. Accordi inter-istituzionali, protocolli d'intesa, cabine di regia e simili strumenti formali e declaratori non sono seguiti da attendibili rendiconti, che dovrebbero servire a individuare i casi effettivi di interventi sovrapposti e/o incoerenti tra loro, nelle cui pieghe non sorprende che alberghi una molteplicità di sussidi di dubbia efficacia, anche se certamente graditi alle imprese (grandi e piccole).<sup>2</sup>

La seconda criticità risiede nella permanente tentazione del legislatore (nazionale e regionale) di distribuire sussidi a pioggia sulla più ampia platea di beneficiari, senza curarsi di incentivare iniziative dotate di sufficiente "massa critica", a livello di singolo beneficiario o di reti di beneficiari. Il rischio di una eccessiva dispersione degli incentivi, e quindi di una loro intrinseca inefficacia nel promuovere quella lungimirante trasformazione dell'offerta richiamata all'inizio, sembra ancora affiorare nella prima implementazione delle nuove leggi come il Fondo per la crescita sostenibile, alimentato dal salutare accorpamento di risorse finanziarie non spese rinvenibili in 42 passate leggi di incentivi industriali. Analoga considerazione vale per il proliferare di parchi scientifico-tecnologici (più di 100, disseminati fra regioni e province), la cui efficacia dovrebbe essere condizionata alla loro messa in rete entro progetti trasversali ai territori, aventi uno o più capofila in grado di realizzare la massa critica necessaria a favorire un effettivo trasferimento di conoscenze specialistiche dai laboratori alle imprese e, in tal modo, accompagnare i necessari processi di

---

<sup>2</sup> Ad esempio, nel campo delle energie rinnovabili, l'insieme delle agevolazioni ha contribuito a sostenere la domanda più che l'offerta nazionale, con riflessi ben visibili nella bilancia commerciale

ingegnerizzazione e industrializzazione al di là dei prototipi e delle micro-sperimentazioni.

Invece, molti di questi interventi (giustamente ispirati al sostegno dello sviluppo territoriale) finiscono a moltiplicare la distribuzione a pioggia di micro-sussidi (e relative micro-rendite), del tutto inadatti a incidere profondamente sul processo evolutivo del territorio verso vantaggi competitivi sostenibili.

Andrebbe, ad esempio, in tale direzione l'accordo programmatico MISE-Unioncamere finanziato dal fondo camerale di perequazione e solidarietà 2010-2012, di cui si parla nel capitolo 2.2. della presente Relazione: erogazione di complessivi 10 milioni di euro su 147 progetti, per complessive spese di quasi 18 milioni (circa 120.000 euro a progetto su due anni), distribuiti fra microcredito-autoimprenditorialità, promozione della banda larga, seminari e *audit* tecnologici, consulenza e formazione sul risparmio energetico, ove le risorse da utilizzare non fossero parte di grandi progetti di filiera.

Fatica, infatti, ancora a materializzarsi il rilancio in tempi brevi e con modalità appropriate di programmi di sviluppo tecnologico tipo "Industria 2015" (ormai da ribattezzare "Industria 2020") lungo poche "tecnologie abilitanti" di valenza trasversale tra settori, aggregando gruppi di imprese e centri di ricerca, pilotati e monitorati da esperti indipendenti dalla burocrazia ministeriale, strettamente collegati alle analoghe piattaforme dei programmi europei di Horizon 2020.

La terza criticità ha a che fare con il fatto che ogni programma di agevolazioni al sistema produttivo omette di includere modalità e scadenze per formulare una valutazione *ex post* sull'impatto del programma stesso, sia pure in prima approssimazione, così da guidare il disegno di successivi programmi. In questo campo ha fornito importanti contributi soprattutto il Servizio studi della Banca d'Italia, utilizzando l'approccio econometrico del "controfattuale", cioè il confronto *ex post* sui

comportamenti delle imprese beneficiarie di un dato incentivo e un campione di altre imprese non beneficiarie, in qualche modo simili alle prime (per settore, dimensione, territorio ecc.). Le conclusioni circa l'impatto specifico dell'incentivo sulle scelte di impresa, salvo un'area limitata dei crediti d'imposta sulla ricerca delle PMI, sono state alquanto scoraggianti: non si vedono sensibili effetti di aumento nelle decisioni di investimento e ricerca da parte delle imprese. Una simile verifica empirica condotta dall'Istat sui crediti d'imposta alle spese di ricerca delle imprese giunge a conclusioni meno negative. Per quanto riguarda i risultati di simili esercizi di controfattuale sui crediti d'imposta alla ricerca industriale, strumento di uso assai frequente in Francia e altri Paesi europei, valgono peraltro alcune cautele interpretative.

Resta comunque il fatto che, nel tracciare le linee operative degli incentivi allo sviluppo di investimenti-innovazione-occupazione, le norme non impongono mai una verifica dell'impatto atteso, condotta con varie metodologie e resa disponibile per future scelte del legislatore. E il mondo della politica (Parlamento e Governo) nel suo insieme non appare interessato a confrontarsi con i risultati delle verifiche empiriche su questo tema.

### *2.3. Ambiente.*

La Sezione di questa Relazione dedicata all'ambiente effettua una riflessione generale sulle politiche ambientali in Italia, attraverso un'attenta ricognizione delle competenze istituzionali, l'analisi dei ruoli dei diversi attori coinvolti nei processi decisionali, i flussi finanziari e informativi, gli strumenti disponibili per il governo delle politiche ambientali nel nostro Paese, in un confronto articolato a livello territoriale, nazionale e comunitario.

Il focus della Relazione 2013 è centrato su tre filoni principali di indagine: le risorse idriche, il ciclo dei rifiuti e le autorizzazioni ambientali (AIA, VIA, VAS).

Per quanto riguarda le risorse idriche sono stati analizzati i servizi erogati al cittadino per l'approvvigionamento delle acque potabili e il trattamento delle acque reflue attraverso il sistema fognario–depurativo, resi in modo integrato e con caratteristiche di efficienza qualitative e quantitative nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali di settore.

L'attenta analisi si completa con la proposta di un *set* di indicatori di *performance* dei servizi idrici, che riguarda: l'efficienza della rete di distribuzione di acqua potabile, misurata in termini di percentuale di perdite in rete del sistema acquedottistico; la percentuale di copertura del sistema fognario; la conformità agli *standard* normativi per i sistemi di depurazione; la quantità delle risorse idriche con aree di salvaguardia; la qualità delle acque potabili erogate.

L'analisi del ciclo dei rifiuti evidenzia la mancanza di una strategia integrata e coordinata in grado di fornire un orientamento uniforme in termini di localizzazione di infrastrutture e impianti e una sostanziale disomogeneità territoriale sotto il profilo della regolazione e degli assetti autorizzativi. I ritardi del nostro Paese in relazione alla prevenzione nella produzione dei rifiuti, previsti anche dalle politiche europee in tema di ambiente, hanno talora provocato disagi e pericoli per la salute in alcune zone, pur in presenza di esperienze di eccellenza in altri territori. Per garantire l'attuazione di tali politiche, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) sta adottando un programma nazionale, integrato con i piani regionali di gestione dei rifiuti, finalizzato a perseguire il disaccoppiamento della crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

Il *core-set* di indicatori per la gestione del ciclo dei rifiuti riguarda non solo i meccanismi di misurazione di parametri ampiamente diffusi, quali la raccolta differenziata o la quantità di rifiuti conferiti in discarica, ma anche la messa a punto, sulla base di criteri coerenti con quelli comunitari, di metodologie di calcolo di tali

valori sulla base di *standard* condivisi. Ulteriori indicatori di misurazione proposti riguardano i *costi di produzione del servizio e le tariffe*.

In tema di autorizzazioni e valutazioni ambientali (AIA- VIA- VAS) è stata effettuata una ricognizione sistematica delle differenti autorizzazioni sotto il profilo normativo; un'analisi dei ruoli e delle competenze istituzionali dei vari attori coinvolti nei procedimenti; sono state identificate le tipologie di attività industriali soggette al regime autorizzatorio; è stato definito un *core-set* di indicatori di *performance*.

Tutte le attività sono state svolte in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, dell'Autorità per l'Energia, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA).

A contribuire non poco alla scarsa efficacia dell'azione amministrativa in campo ambientale va considerato l'imponente impianto normativo. Non è certo casuale che dalla ricerca emerga come una delle principali difficoltà sia la comprensione esatta di come siano allocate le singole funzioni in larga misura derivanti dalla complessità della normativa. I limiti di questo impianto sono ampiamente noti e sono riscontrabili in termini di *efficacia, di legittimazione, di funzionamento*.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la condivisione delle informazioni in materia ambientale: non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche, si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e di progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investa la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni.

Ne consegue che il modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento - tanto più quando il tema è



l'amministrazione dell'ambiente - è disporre di una fonte delle informazioni che sia *neutra* rispetto agli interessi in gioco, *autorevole* sotto i diversi punti di vista del problema, *trasparente* nell'origine e nell'elaborazione dell'informazione stessa, *riconosciuta nella sua autonomia*. In altre parole un sistema affidabile.

A oggi, purtroppo, il Paese è privo di tale "autorità". Da questa assenza derivano non pochi problemi come si è visto nel paragrafo sulla conflittualità ambientale. Un primo passo per affrontarli è possibile riconoscendo forti caratteri di autonomia e terzietà al sistema ISPRA - Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente.

Un ulteriore aspetto estremamente significativo per garantire la qualità nella erogazione dei servizi ambientali al cittadino e alle imprese si ritiene possa essere l'adozione dei Livelli Essenziali di Prestazione e Sostenibilità Ambientale (LEPSA), in analogia con quanto auspicato in altri approfondimenti settoriali della presente Relazione, che dovrebbero essere sostenuti da un sistema integrato di controlli e conseguenti interventi sanzionatori.

#### *2.4. Giustizia civile.*

Il capitolo dedicato alla Giustizia civile della Relazione 2012 ha posto in evidenza come il settore sia, da molti anni, non in grado di adempiere a una delle sue funzioni costituzionali: offrire una risposta alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli, nonostante la comparazione europea renda evidente il grande senso di responsabilità e lo spirito di abnegazione di giudici e personale amministrativo che assicurano prestazioni di rendimento ampiamente superiori - al punto da non essere nemmeno comparabili - a quelle rese da tribunali di Paesi simili per dimensione e tradizione democratica, nonché la non sostenibilità di tale situazione nel tempo, sia perché perpetua l'ingiustizia di una durata di processi incompatibile con le legittime aspettative dei cittadini, ma anche perché le già scarse risorse umane assegnate ai tribunali sono in progressiva diminuzione, a causa dei tagli lineari e dei blocchi di

assunzione di personale divenuti una costante della politica economica dei governi di turno. Nelle conclusioni del capitolo si è inoltre sottolineata la necessità, da un lato, di uno spostamento del baricentro di riflessione politica e istituzionale che consenta in ogni caso - e prima di tutto - di dare nuova legittimazione sociale a questa importante funzione costituzionale dello Stato, spostando l'attenzione non solo degli operatori ma anche della scienza giuridica e richiamando l'attenzione della scienza economica e sociale dalla tecnica del processo alle scelte di politica del diritto o dei diritti e alla organizzazione strategica del pianeta della Giustizia civile, ponendosi gli obiettivi della effettività e della qualità dell'azione giudiziaria; dall'altro, di avviare un progetto di riorganizzazione profonda su questi obiettivi - individuati in maniera trasparente e condivisa e orientati sugli interessi sociali meritevoli di tutela - passando attraverso forme trasparenti di gestione dei conflitti nel contemperamento consapevole degli interessi in gioco ed evitando di scaricare sulla macchina l'opera di selezione delle priorità. Già nel 2009 uno studio della Banca d'Italia<sup>3</sup> documenta il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese nel funzionamento della Giustizia civile ed esamina a livello territoriale le caratteristiche della litigiosità e della distribuzione delle risorse (umane e finanziarie) con l'obiettivo di verificare se la peggiore *performance* dei tribunali delle Regioni meridionali possa essere spiegata sulla base di questi elementi. Nel documento si afferma inoltre che, nell'insieme, il quadro delineato non consente di trarre indicazioni univoche circa i nessi tra durata, litigiosità e disponibilità di risorse e quindi di spiegare in maniera esaustiva le differenze territoriali nel funzionamento di questo importante settore e che, sulla base delle informazioni disponibili, non è possibile stabilire se, e in quale misura, l'attuale maggiore *stock* di procedimenti pendenti nel Mezzogiorno sia attribuibile a un'inadeguata quantità di risorse e/o a una loro inferiore produttività. Lo studio citato documenta altresì la notevole persistenza

---

<sup>3</sup> Questioni di Economia e Finanza (*Occasional papers*) – La giustizia civile in Italia: i divari territoriali di A. Carmignani e S. Giacomelli – n. 40, Febbraio 2009.

del fenomeno nel tempo, riscontrando l'evidenza dell'accumulo di procedimenti pendenti e di un conseguente maggior carico per i magistrati del Meridione già a partire dagli anni Settanta. Si conclude evidenziando, da un lato, come la produzione di accurate informazioni relative alla domanda di giustizia che si rivolge ai tribunali e alla produttività degli uffici giudiziari costituisca un elemento imprescindibile per una più approfondita conoscenza delle cause di malfunzionamento dei tribunali e per una più efficiente distribuzione delle risorse sul territorio e, dall'altro, che, come dimostrato dall'esperienza storica italiana e dalle riforme attuate in altri paesi, il mero incremento del numero di magistrati e di personale amministrativo, che prescinda da riforme di tipo organizzativo, non necessariamente assicura un migliore funzionamento dei tribunali. L'anno scorso si è quindi partiti dall'analisi e dallo studio della domanda di giustizia anche al fine di reindirizzare lo studio e la riflessione (e, soprattutto, l'azione normativa e amministrativa) per prevenire in radice conflitti che trovano origine nell'inefficienza della pubblica amministrazione o nel sistema economico, senza trascurare la valutazione del ruolo dei soggetti della giurisdizione (giudici, funzionari e avvocati) e della relazione tra loro, in maniera diversa da quella conflittuale che ha caratterizzato il passato, fondata sulla distinzione di ruolo nel processo. Si è sottolineata altresì la necessità che i soggetti pubblici che hanno la responsabilità politica dell'amministrazione delle risorse (Ministero della Giustizia) e la responsabilità costituzionale della gestione dell'autogoverno (Consiglio Superiore della Magistratura e Consigli Giudiziari) e la responsabilità organizzativa e amministrativa dell'attuazione della politica giudiziaria (i Tribunali e i loro Presidenti) si rendano pienamente consapevoli della necessità di rendere conto del loro operato e si rivolgano a strumenti e metodologie moderne per la gestione delle risorse, sulla base di una valutazione di effettività guidata da indicatori di risultato, relativi non solo alla quantità di lavoro, ma anche e soprattutto alla qualità del servizio reso; il tutto nell'ottica della costruzione di una nuova relazione con l'utenza, che enfatizzi la

trasparenza organizzativa degli uffici e un nuovo rapporto nella rilevazione delle aspettative del cittadino verso la Giustizia civile.

Come si vedrà, la Relazione di quest'anno riepiloga e commenta le principali misure adottate dal 2010 a oggi per il miglioramento dell'efficienza della Giustizia civile e per la riduzione dell'arretrato nonché, laddove i dati sono stati resi disponibili e ritenuti significativi, l'effetto degli stessi interventi rispetto agli obiettivi dichiarati. Inoltre, per la prima volta, sono illustrati i dati - grazie al determinante contributo dell'Istat che ha condotto un'indagine specifica, inserita nella più ampia indagine nazionale "Aspetti della Vita Quotidiana" - sull'informazione, le opinioni, l'esperienza e le aspettative dei cittadini nei confronti della Giustizia civile. I risultati emersi dall'analisi dei dati raccolti hanno permesso, da una parte, di trarre indicazioni sulla qualità della Giustizia civile nel nostro Paese, dall'altra, ne hanno evidenziato e confermato alcune delle criticità. L'Istat ha cercato di individuare quali sono gli elementi principali che indeboliscono la soddisfazione verso la Giustizia civile da parte dei cittadini e che possono concorrere a minare il rapporto di fiducia tra questi ultimi e il sistema nel suo complesso. Il CNEL propone di intervenire sul modello organizzativo per una sua ristrutturazione complessiva e coerente, coinvolgendo tutte le figure professionali protagoniste del settore, nella consapevolezza che - oltre a un impegno straordinario di queste ultime - occorrerà del tempo per superare definitivamente la sensazione di insoddisfazione dei cittadini.

### *3. Appendice*

#### *Organizzazione dei lavori e avvertenze*

Le procedure adottate dal CNEL sono impiegate sulla competenza della V Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione del CNEL, presieduta dal Vice Presidente del CNEL Salvatore Bosco e coordinata dal Consigliere Giuseppe Acocella. Nell'ambito della Commissione è stata istituita una linea di Lavoro per l'attuazione dell'articolo 9, legge 4 marzo 200, n.15, coordinata dal Consigliere Manin Carabba, Relatore generale.

Il lavoro di analisi è stato condotto con l'assistenza e l'attiva collaborazione del Gruppo interistituzionale per la misurazione dell'azione amministrativa operante da tempo presso il CNEL (con le presidenze De Rita e Marzano), cui partecipano le maggiori amministrazioni tecnico economiche centrali, rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali e alcune istituzioni culturali private. Il Gruppo interistituzionale è stato coordinato dal Relatore generale Manin Carabba e da Stefano Lo Faso; la segreteria tecnica di entrambe le linee di lavoro (CNEL e interistituzionale) è stata affidata al 1° Ufficio di supporto per gli organi collegiali, diretto dalla Dott.ssa Elisabetta Bettini. La segreteria tecnica è stata curata dal Dott. Maurizio Potente, dalla Dott.ssa Tatiana Naldi, dal Dott. Andrea Impronta e dal Sig. Stefano Finesi.

Gli indirizzi generali del lavoro di analisi ed elaborazione dei testi sono stati sottoposti all'attenzione della Commissione V in vari incontri di aggiornamento sullo stato di avanzamento dei lavori, nonché attraverso incontri e seminari di approfondimento settoriali.

Rispetto alla Relazione 2012 sono stati inseriti due ulteriori approfondimenti: nella parte generale è presente un capitolo dedicato ai controlli e uno per affrontare i temi della digitalizzazione.

Naturalmente la cooperazione tecnica generosamente fornita dagli esperti non implica un'assunzione di responsabilità delle istituzioni presenti nel "Gruppo interistituzionale" che resta una sede "informale" di confronto e scambio di conoscenze ed esperienze tecniche.

La cooperazione con l'Istat è stata particolarmente fruttuosa nell'ampliamento del Sistema statistico federato, con particolare riferimento all'arricchimento delle serie storiche, delle informazioni derivanti dal censimento delle PA., all'ampliamento degli indicatori settoriali (a tal fine si rimanda al paragrafo 1.1. del primo volume).

La collaborazione con la CiVIT e il Dipartimento per la Funzione Pubblica è stata importante in particolare per la redazione del capitolo sulla trasparenza e per gli approfondimenti sulle comparazioni internazionali, che saranno più ampiamente trattate nella Conferenza nazionale sull'attività delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti (di cui al comma c) dell'art.9 della legge 15/2009, che si terrà nel mese di febbraio 2014.

La cooperazione con la Banca d'Italia ha fornito importanti elementi di riflessione nell'elaborazione delle varie sessioni tematiche (in particolare sui temi della incentivazione alle imprese e sui ritardi nei pagamenti delle PA).

Hanno contribuito alle diverse sezioni della relazione: *Manlio Calzaroni, Efsio Espa, Ennio Fortunato, Raffaele Malizia* (Parte generale statistico economica e comparazione internazionale); *Andrea Impronta* (Considerazioni generali sulla implementazione delle riforme amministrative); *Giuseppe Abbatino, Davide D'Amico, Fabrizio Di Mascio, Paola Manacorda, Isabella Salza, Marco Versari* (Trasparenza); *Elena Mastantuoni, Elena Tabet*

(Digitalizzazione); *Francesco Battini, Laura D'Ambrosio* (Controlli); *Maurizio Potente* (Parte introduttiva al welfare); *Sergio Ginebri, Laura Dragosei, Eleonora Mazzoni* (Quadro generale welfare); *Carla Collicelli* (Sanità); *Marco Zanotelli* (Previdenza); *Antonello Scialdone, Aldo Amoretti* (Assistenza); *Paolo Sestito, Roberto Ricci, Cristina Stringher; Laura Boi, Claudia Donati, Francesco Napoli, Umberto Paniccia, Sergio Vistarini* (Istruzione); *Fabrizio Onida, Giampaolo Bruno, Angelo Castaldo, Cristina Castelli, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Napoleone Guido, Gianluca Magistri, Sandro Pettinato, Marco Saladini, Carlo Sappino, Giovanni Vetrutto* (Incentivi alle imprese e internazionalizzazione); *Pasquale Ferro e Marcello Degni* (Pagamenti della PA); *Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza* (Sportelli unici); *Fabio Bartolomeo, Luca Minniti, Giusy Muratore, Luca Perilli, Luciana Quattociocchi, Daria Squillante* (Giustizia); *Leda Bultrini, Roberto Caracciolo, Claudio Falasca, Giancarlo Marchetti* (Ambiente).

Per ciascuna parte della Relazione si sono utilizzati gruppi di lavoro e comitati di stesura che hanno accompagnato, all'interno di un fitto calendario, l'intero percorso della elaborazione delle indagini.

Particolare attenzione è stata prestata alla condivisione dei contenuti della Relazione con le parti sociali rappresentate al CNEL. In particolare si sono tenuti seminari con esperti e con rappresentanti delle parti sociali: Servizi alle imprese (17 luglio); Welfare (25 luglio).

*Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e della P.A.*

**Presidente:** *Salvatore Bosco*

**Coordinatore:** *Giuseppe Acocella*

**Relatore generale per la Relazione annuale:** *Manin Carabba*

<b>Parte Sociale rappresentata</b>	<b>Componente</b>
CONFCOMMERCIO	Berardino ABBASCIA'
Osservatorio Nazionale per il Volontariato	Emanuele ALECCI
CONFEDIR P.A.	Stefano BIASIOLI
UIL	Giampiero BONIFAZI
Consiglio Nazionale Ingegneri	Roberto BRANDI
CGIL	Anna COROSSACZ
CGIL	Michele GENTILE
FEDERPESCA	Luigi GIANNINI
Osservatorio Nazionale associazionismo	Gian Paolo GUALACCINI
Esperto designato dal Presidente della Repubblica	Giorgio MACCIOTTA
CONFSAL	Marco Paolo NIGI
CONFITARMA	Giuseppe PERASSO
CIA	Giuseppe POLITI



*Componenti del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa*

**Coordinatori:** Manin CARABBA (CNEL); Stefano LO FASO (Esperto)

<b>Istituzione</b>	<b>Componenti</b>
<i>Corte dei Conti</i>	Sonia MARTELLI
	Francesco PETRONIO
<i>ISTAT</i>	Manlio CALZARONI
	Roberta CRIALESI
	Saverio GAZZELLONI
<i>Ragioneria Generale dello Stato</i>	Giuseppe CERASOLI
	Guido NANNARIELLO
<i>BANCA D'ITALIA</i>	Sandro MOMIGLIANO
<i>INPS</i>	Filippo MAZZOTTI
	Stefano PATRIARCA
	Marco ZANOTELLI
<i>SSPA</i>	Efisio ESPA
	Sandro MAMELI
<i>SSEF</i>	Maria Teresa FIOCCA
	Valentina LOSTORTO
	Francesco TOMASONE
<i>ANCI</i>	Lamberto BACCINI
	Stefano CAMPIONI
	Alessandro GARGANI
<i>UPI</i>	Gaetano PALOMBELLI
<i>Conferenza presidenti Regione e Province autonome</i>	Maria BUONO
	Maristella VICINI
<i>Conferenza presidenti assemblee legislative Reg. e Prov. Auton.</i>	Paolo PIETRANGELO
<i>UNIONCAMERE</i>	Ferindo PALOMBELLA
	Pierluigi SODINI
<i>CIVIT</i>	Antonio MARTONE

<b>Università / Istituti di ricerca privati</b>	<b>Componenti</b>
<i>LUISS</i>	Franco FONTANA
<i>CENSIS</i>	Carla COLLICELLI
<i>CERGAS</i>	Elio BORGONOV
<i>IRS</i>	Bruno DENTE
<i>Facoltà Scienze Politiche TO</i>	Luigi BOBBIO
<i>Facoltà Scienze Statistiche PD</i>	Ugo TRIVELLATO
<i>Facoltà Economia "Marco Biagi" MO</i>	Eugenio CAPERCHIONE

