

# Lettera

## Club Ambrosetti – The European House

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club. Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

### Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogòl

Il problema: parte seconda

La Lettera n. 7 ha individuato quattro cause delle pesanti lacune che ostacolano il sistema decisionale italiano:

- Inefficienza ed inefficacia del sistema politico.
- Ridondanza, disordine, contraddizioni con riguardo a leggi e regolamenti.
- Inefficienza ed inefficacia del sistema istituzionale/amministrativo.
- Problemi della Giustizia.

Nella stessa Lettera n. 7 è stata sviluppata la prima causa “Inefficienza ed inefficacia del sistema politico”. Lo sviluppo delle successive tre cause è materia di questa Lettera.

L’esplicitazione delle conseguenze e di alcune possibili azioni risolutive è materia delle prossime Lettere.

#### RIDONDANZA, DISORDINE, CONTRADDIZIONI CON RIGUARDO A LEGGI E REGOLAMENTI

Il sistema politico italiano è stato ed è orientato fondamentalmente alla produzione di leggi.

Non sono previsti strumenti efficaci che consentano di verificarne l’effettiva applicabilità e di correggerle, se necessario.

Ne è scaturita un’enorme quantità di leggi e regolamenti spesso ridondanti, scoordinati, ambigui, talora contraddittori o inapplicati perché inapplicabili.

Una realtà che tutti denunciano ma nessuno risolve.

Il numero di leggi in Italia è elevatissimo e spropositato, certamente un multiplo di quello di altri Paesi europei come, ad esempio, la Francia. Nessuno sa esattamente quante siano le leggi in Italia. Quando le leggi sono troppe, si moltiplicano i rischi non solo di confusione ma anche di applicazione eterogenea.

Si tratta di una realtà molto diversa da quella in atto in altri Paesi significativi dove, ad esempio in campo civilistico, si cerca di ridurre il numero delle leggi

che, per definizione, non possono rappresentare *vestiti su misura*, per lasciare maggior spazio ad accordi tra le parti.

#### INEFFICIENZA ED INEFFICACIA DEL SISTEMA ISTITUZIONALE/AMMINISTRATIVO

In un’epoca di competizione globale, il Paese è di fatto privo di strumenti efficaci che riflettano una visione del futuro (decidere chi si vuol diventare/essere, entro quando), tradotta in obiettivi concreti ed in scelte strategiche per conseguirli. Anche quello che dovrebbe essere il più alto strumento di pianificazione, ovvero il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, non ha forza di legge, contiene generalmente proposte non dettagliate e cambia ogni anno.

Tutte le decisioni effettive si riconducono alla Legge Finanziaria, unica legge che deve essere necessariamente approvata entro dicembre di ogni anno perché, con la Finanziaria, viene anche approvata la Legge di Bilancio senza la quale lo Stato non può spendere un euro (è previsto un esercizio provvisorio, ma deve obbligatoriamente concludersi entro il 31 marzo dell’anno successivo).

In sintesi, la politica economica del Paese è gestita con uno strumento prevalentemente di breve termine (annuale) nel quale ogni forza politica cerca di introdurre tutto ciò che può, con un “assalto alla diligenza” che si rinnova ogni anno.

Risultano, di conseguenza, trascurate, perché meno paganti nel breve, politiche inderogabili per promuovere una presenza significativa in settori d’avanguardia e comunque livelli elevati di innovazione anche nei settori tradizionali.

La Pubblica Amministrazione, cinghia di trasmissione degli impulsi politici, è prevalentemente caratterizzata da una formazione giuridico-formale.

Il sistema di reclutamento è basato su concorsi che perpetuano la primazia della cultura giuridica.

## FILO LOGICO

La capacità di decidere e la qualità delle decisioni sono fortemente condizionate dai seguenti fattori:

- assetto organizzativo in termini di distribuzione di ruoli, poteri, responsabilità;
- processo seguito per decidere;
- tempi richiesti per le decisioni.

Diritto di veto significa consenso unanime obbligatorio con conseguente estrema rigidità. Ogni potere deve essere associato a equivalenti responsabilità, ancor più nel caso di poteri di veto. Altrimenti, democraticamente non si legittima.

Il sistema decisionale, o meglio il sistema non decisionale italiano, è una delle principali cause della competitività declinante del Paese.

Principali cause delle gravi lacune del sistema decisionale in Italia:

- Inefficienza ed inefficacia del sistema politico.
- Inefficienza ed inefficacia del sistema istituzionale/amministrativo.
- Ridondanza, disordine, contraddizioni con riguardo a leggi e regolamenti.
- Problemi della Giustizia.

Democrazia significa diritto di sostenere le proprie tesi, ma nel contempo dovere di accettare la decisione di chi ha la responsabilità e, dove è il caso, il parere della maggioranza. Anche il Papa viene eletto per votazione!

La qualità della Giustizia misura il livello di civiltà di un Paese.

**Inefficienza ed inefficacia del sistema politico**

- I problemi relativi sono stati trattati nella Lettera n. 7.

**Ridondanza, disordine, contraddizioni con riguardo a leggi e regolamenti**

- Enorme quantità di leggi e regolamenti spesso ridondanti, scoordinati, ambigui, talora contraddittori o inapplicati perché inapplicabili. Una realtà che tutti denunciano ma nessuno risolve.
- Il numero di leggi in Italia è elevatissimo: un multiplo di quello di altri Paesi. Quando le leggi sono troppe, si moltiplicano i rischi non solo di confusione ma anche di applicazione eterogenea.

**Inefficienza ed inefficacia del sistema istituzionale/amministrativo**

- Mancanza di strumenti che riflettano una visione del futuro (decidere chi si vuol diventare/essere, entro quando), tradotta in obiettivi concreti ed in scelte strategiche per conseguirli.
- Tutte le decisioni effettive si riconducono alla Legge Finanziaria, uno strumento prevalentemente di breve termine (annuale) nel quale ogni forza politica cerca di introdurre tutto ciò che può.
- La Pubblica Amministrazione è prevalentemente caratterizzata da una formazione giuridico-formale. Focalizzazione sul rispetto formale della legge, scarsa rilevanza del risultato.
- Scarso dinamismo associato all'assenza di reali sanzioni per l'inazione.
- Confusa definizione di ruoli/ responsabilità/poteri tra i vari livelli di governo centrale e locale, aggravata dalla riforma del Titolo V della Costituzione (ottobre 2001). Troppi livelli possono condizionare pesantemente o bloccare qualsiasi progetto.
- Il contenzioso tra Stato e Regioni presso la Corte Costituzionale è aumentato del 500% nei due anni successivi all'approvazione della nuova Costituzione.
- Estrema frantumazione dei governi sul territorio: 8000 comuni, 103 province e 20 regioni.
- Facilità di ricorsi amministrativi che condannano i progetti a ritardi e a rinvii di anni.

**Problemi della Giustizia**

- Presenza di gran parte dei problemi della Pubblica Amministrazione (quantità ed ambiguità delle leggi, accento sull'anzianità anziché sul merito e sull'osservanza delle norme anziché sul risultato).
- Organizzazione e mezzi inadeguati.
- Mancanza di una linea di demarcazione chiara tra lecito ed illecito, tra diritti e doveri.
- Processi lunghissimi, a causa anche di facili impugnazioni.
- In campo civile una causa, per arrivare a sentenza definitiva, impiega in media 8 anni.
- Moltiplicazione dei rinvii a giudizio e dei processi penali; processi con risultati penalmente poco rilevanti.
- Conseguente necessità di atti di clemenza, a conferma della non certezza della pena.
- I tempi infiniti dei processi significano ingiustizia uguale per tutti, anche per chi risulta *vincente*.
- Costi economici enormi a carico dello Stato. Costi umani non meno enormi.
- Processi e sentenze *anticipate* avvengono spesso sui *mass media* anziché nei tribunali.
- Interpretazione ed applicazione diverse delle stesse leggi a causa della loro quantità ed ambiguità.
- Frequenti confusioni anche per quanto riguarda la competenza territoriale.
- La Magistratura si trova di fatto a svolgere non solo il ruolo istituzionale di applicare la Legge ma, in qualche misura, anche di *decidere* la Legge.

L'ottimizzazione di qualsiasi soluzione dipende da un corretto enunciato del problema, a cominciare dall'ambito geografico di riferimento. Quando l'enunciato del problema è sbagliato, la soluzione non può essere giusta.

Il decentramento o il federalismo sono forme di progresso e di modernità. Ma proprio per poterne fruire i benefici occorre che venga scrupolosamente chiarito, a monte, ciò che è di competenza/responsabilità centrale, regionale, locale e che vengano definiti criteri decisionali incisivi e coerenti.

È difficile immaginare un assetto istituzionale più inadatto dell'attuale per risultare vincenti di fronte alle sfide di questa epoca.

**Inefficienze ed abusi di ogni sorta, in una realtà caratterizzata da una diffusa cultura dell'illegalità.**

Sul piano umano, è avvilente che moltissimi operatori della Pubblica Amministrazione, particolarmente intelligenti, capaci, professionali vengano penalizzati nel loro lavoro a causa di un sistema con così tanti problemi e lacune.

I difetti sono del sistema, non degli individui o, meglio, degli individui che hanno generato questo sistema e/o che, avendo la possibilità di correggerlo, non lo hanno fatto e non lo fanno.

Le conseguenze ed alcune possibili azioni risolutive saranno materia delle prossime Lettere.

---

Il rispetto formale della legge è condizione sufficiente per garantire chi (non) opera, a prescindere dal risultato.

Il concetto di merito per la progressione di carriera risulta largamente disatteso e ad esso è preferito il criterio di anzianità.

Il principio di responsabilità per il risultato è praticamente assente dal modello decisionale, con un impatto molto negativo sulla dinamicità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

L'assenza di reali sanzioni per l'inazione è probabilmente il principale fattore di inefficienza.

Il Paese è penalizzato da una confusa definizione di ruoli/responsabilità/poteri tra i vari livelli di governo centrale e locale: sovrapposizione delle competenze, mancanza di gerarchia ed ordine nei rapporti tra i governi che insistono sullo stesso territorio.

La riforma del Titolo V della Costituzione (ottobre 2001), che riguarda le competenze ed i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo territoriale, ha ampliato i poteri legislativi delle Regioni su tante materie, molte delle quali riguardano direttamente le infrastrutture o, indirettamente, l'ambiente e il territorio, le opere pubbliche a carattere regionale e nazionale.

Le nuove competenze delle Regioni sono diventate immediatamente operative in mancanza però di adeguate precisazioni applicative della nuova Costituzione, generando così un enorme conflitto di competenze tra Regioni e Stato.

Nell'incertezza normativa, ciascun ente ha continuato a legiferare, con l'effetto di una sovrapposizione delle legislazioni regionale e statale sulle stesse materie.

Il contenzioso tra Stato e Regioni presso la Corte Costituzionale è aumentato del 500% nei due anni successivi all'approvazione della nuova Costituzione.

Mentre le nuove competenze legislative delle Regioni sono diventate immediatamente operative, non così è stato per il sistema finanziario, cioè per l'attribuzione delle risorse prevista dall'art. 119 della Costituzione. Per i problemi di finanza pubblica e per i conflitti interni alle maggioranze di governo sul tema del decentramento, il Parlamento nazionale non ha provveduto ad alcuna attuazione dell'art. 119, generando una pericolosa scissione tra le nuove competenze attribuite alle Regioni e le risorse che sono invece rimaste sostanzialmente regolate dalle modalità precedenti alla riforma costituzionale.

In questa situazione così confusa e contraddittoria sono rimaste inevitabilmente impigliate, per motivi locali, opere importanti a carattere nazionale o addirittura internazionale, a cominciare da infrastrutture fondamentali (strade a lunga percorrenza, autostrade, ferrovie, porti e aeroporti) per lo sviluppo economico, per la qualità della vita e, non meno, per non aggravare i livelli di inquinamento.

La frantumazione dei governi sul territorio è macroscopica: in Italia vi sono oltre 8000 comuni (circa 1600 solo in Lombardia), 103 province e 20 regioni. La sola provincia di Milano comprende 186 comuni, molti piccolissimi: è molto improbabile che possano determinarsi decisioni riguardanti l'area metropolitana lombarda che accontentino tutti.

Risulta estremamente facile utilizzare ricorsi amministrativi condannando i progetti a ritardi e a rinvii di anni.

In sintesi, è molto difficile immaginare un assetto istituzionale più inadatto dell'attuale per risultare vincenti di fronte alle sfide di questa epoca. La necessità di nuove infrastrutture è evidente a tutti, ma il sistema di governo è impostato in modo da subire al massimo il cosiddetto effetto *nimby* (*not in my back-yard*, vale a dire "sì, ma non a casa mia"), con l'inevitabile opposizione sociale contro ogni infrastruttura che "turbi" la quiete individuale.

## PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA

Le cause (quantità ed ambiguità delle leggi, accento sull'anzianità anziché sul merito e sull'osservanza delle norme anziché sul risultato, ecc.) in precedenza descritte dei gravi problemi attuali riguardano inevitabilmente anche il sistema della Giustizia, con effetti molto pesanti innanzitutto perché la qualità della Giustizia misura il livello di civiltà di un Paese.

Gli operatori di Giustizia sono costretti a lavorare in una organizzazione e con mezzi inadeguati.

Vi sono ruoli con spiccate esigenze di competenze manageriali: accanto al Magistrato vi è un dirigente amministrativo, ma si tratta di strutture burocratiche e non manageriali.

Le procedure relative ai processi sono pesantemente penalizzanti perché consentono facili impugnazioni, contribuendo a rendere i processi stessi particolarmente lunghi.

Complessivamente, i tempi medi di percorrenza per una causa civile tra primo e secondo grado sono di 5 anni; considerando la Cassazione, una causa civile in Italia per arrivare a sentenza definitiva impiega in media 8 anni (dati della Corte di Cassazione, 2006).

Sempre in campo civile, l'incertezza delle regole e la lentezza delle sentenze rappresentano un handicap pesantissimo per il regolare svolgersi delle attività economiche e comunque per garantire una linea di demarcazione chiara tra lecito ed illecito, tra diritti e doveri.

Alcuni esempi:

- per la semplice riscossione di un assegno a vuoto, il procedimento giudiziario dura mediamente 54 giorni negli Stati Uniti, 39 in Olanda, 645 in Italia;
- lo sfratto di un inquilino moroso richiede 49 giorni negli Stati Uniti, 52 in Olanda, 630 in Italia;
- l'arretrato generale sfiora i 4 milioni di cause civili tra primo e secondo grado.

Vi è un numero esagerato di reati (nel senso di previsioni legali di reato) che potrebbero essere invece considerati degli illeciti civili. In sintesi ... tutto viene considerato un reato penale.

Una realtà siffatta, in presenza dell'obbligatorietà dell'azione penale prevista dalla Costituzione per garantire l'indipendenza del Pubblico Ministero, origina un'enorme quantità di rinvii a giudizio e di processi, spesso con risultati penali poco rilevanti.

In Italia ci sono 3 milioni di procedimenti penali, in Gran Bretagna 300 mila.

I tempi lunghissimi dei processi e delle sentenze finali rendono necessari atti di clemenza, a conferma della non certezza della pena.

Avere una sentenza dopo molti, troppi anni significa ... ingiustizia uguale per tutti, anche per chi risulta *vincente*.

La situazione genera costi economici enormi a carico dello Stato e costi sociali ed umani non meno enormi, ancor più per chi, coinvolto, fosse per bene.

Si registrano frequenti confusioni anche per quanto riguarda la competenza territoriale.

La quantità ed ambiguità delle leggi moltiplicano l'umana possibilità di interpretazione e di applicazione diverse.

Tutti questi aspetti, aggiunti al fatto che, in una situazione di enorme quantità di processi e di tempi molto

lunghi, si devono prendere decisioni su ciò che deve essere mandato avanti e con quale velocità, producono inevitabilmente una situazione in cui la Magistratura si trova di fatto a svolgere non solo il ruolo istituzionale di applicare la Legge ma, in qualche misura, anche di *decidere* la Legge.

Per finire, processi e sentenze sommari ed anticipati avvengono spesso sui *mass media* anziché nei tribunali.

Il tutto, e forse non a caso, in una realtà caratterizzata da una diffusa cultura dell'illegalità.



I problemi sin qui denunciati generano inevitabilmente inefficienze ed abusi di ogni sorta.

Paradossalmente, freni e blocchi di iniziative di ogni genere vengono giustificati per motivi sociali, mentre hanno in realtà pesanti effetti antisociali, in termini di minor sviluppo economico, minori posti di lavoro, maggior arretratezza del Paese, minori soluzioni a problemi ambientali che progressivamente si aggravano.

Anche sul piano umano, è avvilente che moltissimi operatori della Pubblica Amministrazione, particolarmente intelligenti, capaci, professionali vengano penalizzati nel loro lavoro a causa di un sistema con così tanti problemi e lacune.

Ma vi è di più: con l'ordinamento attuale, chi osasse prendere iniziative ed assumere decisioni per avviare allo stallo ha un'elevata probabilità di avere problemi con la Giustizia.

I difetti sono del sistema, non degli individui o, meglio, i difetti sono degli individui che hanno generato questo sistema e/o che, avendo la possibilità di correggerlo, non lo hanno fatto e non lo fanno.

I contenuti della presente Lettera hanno beneficiato di contributi di Massimo Bordignon, Piercamillo Davigo e Carlo Nordio. La formulazione dei contenuti è di esclusiva responsabilità di The European House – Ambrosetti.

**Nel prossimo numero sarà trattato il tema "Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogol. Le Conseguenze".**

La Lettera Club Ambrosetti – The European House si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House – Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a [letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu). Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail [club@ambrosetti.eu](mailto:club@ambrosetti.eu) o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO II  
NUMERO 8  
Lettera Club  
Ambrosetti – The  
European House  
© Ambrosetti, 2007  
Tutti i diritti  
sono riservati.  
DIRETTORE  
RESPONSABILE:  
Nino Ciravegna  
Progetto grafico  
e impaginazione:  
Officina

REDAZIONE:  
Via F. Albani, 21  
20149 Milano  
Tel. +39 02 46753 1  
Fax +39 02 46753 333  
Per informazioni:  
[letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu)  
Registrazione presso  
il Tribunale di Milano  
N° 493 del 20.07.06

