

Centro Studi

Diritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente di sezione, Suprema Corte di Cassazione) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

LA PREDITTIVITÀ COME STRUMENTO PER L'EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI DI LIVELLO LOCALE

(INTERVENTO AL 1° CONGRESSO NAZIONALE
DE "LA NUOVA PROCEDURA CIVILE".
ROMA, 26 APRILE 2018)

di **Pierluigi GILLI**

L'utilità dello strumento predittivo, di cui oggi si dibatte in questo lodevole congresso, in un ambito non necessariamente giurisdizionale, ma amministrativo, apparirà evidente ove si consideri, sebbene in modo sommario e per *flash*, la realtà del perimetro delle Amministrazioni Locali e della sua evoluzione nel secondo dopoguerra.

Invero, nel 1950, sesto governo De Gasperi, fu istituito il *Ministero per la Riforma Burocratica*: una fantasiosa nomenclatura per un tentativo di adeguare la pubblica amministrazione alle crescenti necessità di una società moderna, da sottrarre alle defatiganti prassi bizantine di una burocrazia incompatibile con il nuovo dettato costituzionale.

L'art. 97 della Costituzione, infatti, dispone che i pubblici uffici siano organizzati *"in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"*, mentre l'art. 5 stabilisce che la Repubblica *"attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"* sulla base di un sistema di Stato dallo spiccato regionalismo e con costante riferimento agli Enti Locali.

Il *Ministero per la Riforma Burocratica* ebbe vita controversa e spesso stentata: ha subito più cambi di denominazione (da *Riforma della Pubblica Amministrazione e attuazione della Costituzione*, a semplice *Riforma della Pubblica Amministrazione*) che prodotto significative incisioni pratiche sul coacervo delle inossidabili abitudini burocratiche.

Dagli anni Settanta dello scorso secolo, tuttavia, questo dicastero incominciò ad occuparsi dell'*Organizzazione della pubblica amministrazione* - nuova etichetta -, sino a consolidarsi come tutore della *Funzione Pubblica*, arricchita allegoricamente dall'aggiunta di *innovazione* e *semplificazione*.

Tutto ciò per segnalare quanto il problema di un'amministrazione secondo il metodo costituzionale di funzionamento (*buon andamento, imparzialità*, con i corollari di *economicità, efficacia ed efficienza*) sia stato uno degli argomenti *forti* del ceto politico e governativo negli ultimi 70 anni, nel diuturno scontro con una sovrastruttura burocratica di tradizione ottocentesca, notevole ostacolo allo sviluppo del Paese.

Questa attenzione si è concretata per gli Enti Locali in una riforma progressiva, introdotta dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Una vera e propria pietra miliare nella nostra storia ordinamentale, che ha comportato la rivoluzione nell'anchilosato sistema di governo degli Enti Locali, stabilendo la netta separazione tra le funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo – assegnati agli organi elettivi di governo per il principio della rappresentanza democratica - e le funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica – assegnate ai funzionari dipendenti dell'Ente (dirigenti ed equipollenti), dotati di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse, nonché della potestà di adottare gli atti e provvedimenti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.

Una siffatta riforma ha prodotto la responsabilizzazione e la professionalizzazione dei funzionari apicali degli Enti Locali, non più mera *cinghia di trasmissione tecnica* delle decisioni degli organi politici.

Non c'è dubbio che, dal 1990, si sia venuta a formare una classe dirigente amministrativa di livello sempre più alto, avente lo scopo di dare materiale esecuzione agli indirizzi ricevuti da Sindaci, Giunte, Consigli Comunali, cui sono chiamati a concorrere con la loro capacità professionale e con l'emissione di *pareri* motivati, in molti casi condizionanti perché obbligatori o addirittura vincolanti.

L'Amministrazione degli Enti Locali, dunque, così riorganizzata, è un organo complesso tendenzialmente autosufficiente, nel senso che le decisioni devono avere un sostrato di meditata istruttoria, comportante l'approfondita conoscenza delle materie da parte dei funzionari non elettivi, che viene messa a disposizione degli organi elettivi per l'adozione di decisioni legittime e conformi alla normativa.

Appare evidente che l'apporto dei funzionari apicali sia determinante nella preventiva disamina di ogni pratica: proprio in questa fase devono essere reperite e catalogate tutte le categorie di norme gerarchicamente ordinate da applicarsi alla fattispecie concreta.

Gli enti locali sono disciplinati com'è noto da una pluralità di norme di

carattere appunto locale a partire dalle leggi regionali sino ai regolamenti comunali, spesso di natura particolarmente complessa e destinate ad incidere profondamente sui diritti soggettivi e sugli interessi legittimi concreti e puntuali dei cittadini e dell'economia: si pensi, ad es., alla vastità della materia urbanistica.

In un panorama normativo così differenziato, in cui vi è la complicata coesistenza di norme di rango e di origine assai differenti, di cui è richiesta una profonda conoscenza da parte chi è chiamato a dare attuazione ai precetti in vista della emissione di provvedimenti amministrativi tipici, viene abitualmente e sovente utilizzato l'istituto della *richiesta di parere preventivo* da parte di utenti che intendono essere consapevoli della possibilità o meno di ottenere un certo risultato tramite il previo esame dell'oggetto prima di dar corso al vero e proprio processo amministrativo formale.

I *pareri preventivi* costituiscono un indispensabile strumento affinché l'amministrazione applichi i principi costituzionali dell'imparzialità, dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza, che si traducono nel buon andamento dell'amministrazione stessa e, soprattutto, nel soddisfacimento dell'esigenza dell'utente, messo in condizione di valutare preventivamente la convenienza e la coerenza del proprio progetto con la normativa di riferimento nonché, quando ricorra, con la discrezionalità dell'organo decidente.

Orbene, se la «*giustizia predittiva*» consiste nella possibilità di conoscere in anticipo i tempi probabili di un determinato tipo di procedimento, i principi seguiti dai giudicanti nel caso di specie, le probabilità di accoglimento di una domanda giudiziale, mediante l'utilizzo di algoritmi che consentano di predisporre adeguate sinergie e strategie processuali, risulta di grande convenienza estendere la «*predittività*» anche al campo amministrativo non giurisdizionale (al di fuori, cioè, dei ricorsi a Tribunali Amministrativi o straordinari al Capo dello Stato): ossia, come si è appena delineato, al vastissimo campo dell'emanazione dei provvedimenti amministrativi e, in chiave di maggiore efficienza ed efficacia, di certezza dell'imparzialità, di sicurezza ermeneutica, di risparmio di energie, ai *pareri preventivi* rispetto ai provvedimenti definitivi.

Lo strumento predittivo, con la certezza dell'algoritmo, fornirebbe alle Amministrazioni locali uno strumento importante, asettico, corretto, statisticamente saggiato e dotato di grande affidabilità, per l'applicazione *in subjecta materia* dei principi attuati nella prassi amministrativa e nei precedenti giurisdizionali amministrativi, ossia in un *diritto vivente* e continuamente *in evoluzione*.

La predittività basata sul *precedente applicativo* in una pluralità di casi consimili potrebbe trovare applicazione, al di là del mero dato statistico, anche in casi analoghi in cui la *legittima discrezionalità* dell'organo decidente ha forte rilevanza: la discrezionalità amministrativa, infatti, non equivale ad arbitrio, sicché, avendo a disposizione sufficiente materiale di confronto, le linee di tendenza sarebbero individuabili con un metodo matematico appositamente affinato.

A conclusione, è mia convinzione che in un mondo in cui la rapidità della decisione è richiesta quasi spasmodicamente perché non ci siano interferenze nei processi progettuali e decisionali di un'economia competitiva, la possibilità di *predire* con ragionevole affidabilità e con criterio scientifico, oltre che sull'esperienza dell'*id quod plerumque accidit*, sia un'esigenza ineludibile, ancorché si debba ulteriormente raffinare la coesistenza di metodo matematico con la ricchezza della soggettività umana.

Una sfida da raccogliere.

www.LaNuovaProceduraCivile.com