

## **Speaking notes a chiusura del convegno**

### *Giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico*

Roma, 6 giugno 2018

Salvatore Rossi

Direttore Generale della Banca d'Italia

Il convegno in via di conclusione, che la Banca d'Italia ha ospitato con grande piacere, ha fornito l'occasione di discutere, attraverso il contributo di illustri giuristi ed economisti, di un tema cruciale per lo sviluppo economico del nostro paese.

Come ha ricordato il Governatore nel suo indirizzo di saluto e come ribadito in altri interventi, il funzionamento di un'economia di mercato dipende, *inter alia* ma in modo essenziale, dal sistema giudiziario. Le varie componenti del sistema (civile, penale, amministrativa) devono garantire il rispetto delle regole entro le quali si svolge l'attività economica: assicurare la tutela dei diritti di proprietà e l'esecuzione dei contratti, verificare che l'esercizio dei poteri propri dell'azione amministrativa sia svolto correttamente. Il dibattito pubblico, come dirò fra un attimo, è stato a lungo assorbito dal tema della giustizia civile. Tuttavia anche il giudice amministrativo influenza molto l'economia.

I canali diretti di questa influenza sono le decisioni riguardanti la produzione di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche e il vaglio dell'attività di regolazione economica esercitata dalle amministrazioni centrali e locali, dalle autorità indipendenti, dalle autorità di vigilanza.

I canali indiretti passano per il controllo che il giudice amministrativo pure esercita sull'attività di auto-amministrazione dei soggetti pubblici: procedure di assunzione

del personale, atti di macro-organizzazione degli uffici, procedure per l'acquisto di beni e servizi. Le decisioni del giudice amministrativo in questo campo incidono sul funzionamento generale della pubblica amministrazione, e quindi sull'efficacia dell'azione pubblica.

Chiediamoci: il funzionamento della giustizia amministrativa soddisfa le esigenze del sistema economico? Scopriremo subito l'importanza, per rispondere a questa domanda, di disporre di analisi di natura quantitativa.

Ma prima dobbiamo rispondere a una domanda preliminare: quali sono le esigenze dell'economia con riguardo al funzionamento del sistema giudiziario?

Semplificando i termini della questione, esse possono essere ricondotte a due profili: a) la speditezza delle decisioni; b) la loro qualità, includendo in quest'ultima categoria numerosi profili, tra i quali l'uniformità delle interpretazioni, la rispondenza alle norme, eccetera.

Mentre con riferimento alla giustizia civile il dibattito e l'attenzione degli studiosi (perlomeno degli economisti) si sono concentrati prevalentemente sul primo profilo, con riguardo alla giustizia amministrativa è il secondo profilo quello centrale.

Nell'opinione degli operatori e degli studiosi i tempi della giustizia amministrativa non sembrano infatti costituire più un problema. Diversa è invece la percezione per quanto concerne gli aspetti di natura qualitativa delle decisioni: il giudice amministrativo è spesso accusato di far prevalere la tutela degli interessi del singolo cittadino rispetto a quelle del sistema economico nel suo complesso e per questa via di porre ostacoli o di introdurre distorsioni nell'azione pubblica finalizzata a promuovere la crescita economica.

Il dibattito su questi temi si è svolto per lungo tempo sulla base di evidenze di natura aneddotica. Tuttavia, aumenta ora la disponibilità di basi di dati ricche e aggiornate. È in corso un'importante evoluzione: la "cultura del dato" si sta diffondendo nel

mondo giuridico e con essa il riconoscimento dell'importanza delle analisi di tipo quantitativo per studiare il funzionamento dei sistemi giudiziari.

Con riguardo alla giustizia amministrativa, ne è un esempio proprio il volume a cura dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa<sup>1</sup>, le cui analisi sono state più volte menzionate quest'oggi. Esso è il frutto del molto lavoro compiuto in questi anni intorno a sistemi informativi utilizzabili a fini gestionali e statistici.

Sul punto della durata dei processi, il quadro che emerge dai dati disponibili, se da un lato conferma la relativa brevità dei tempi richiesti per giungere alle decisioni nelle materie per le quali sono previsti riti speciali (ad esempio, il contenzioso in materia di appalti) e per i provvedimenti cautelari, dall'altro lato non fornisce indicazioni altrettanto positive quando si considerano anche le altre materie.

Ma contributi importanti all'analisi del funzionamento della giustizia amministrativa e dei suoi effetti economici possono derivare anche dall'esame del contenzioso. Lo studio del Consiglio di Stato sull'incidenza del contenzioso nelle procedure di appalto, presentato dal Presidente Carbone in un recente convegno<sup>2</sup>, lo mostra con evidenza.

L'impiego degli strumenti di analisi quantitativa per valutare profili di natura qualitativa presenta ovviamente delle complessità ed è quindi controverso; anche per questi motivi è stato un terreno fino ad ora molto meno esplorato.

Come ricordato dal prof. Clarich<sup>3</sup>, diversi fattori rendono difficile fare analisi ben fondate su questi aspetti: 1) la presenza di elementi che influenzano dall'esterno il

---

<sup>1</sup> Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa (2017), "Giustizia amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini, Gruppo 24Ore, 2017.

<sup>2</sup> Luigi Carbone, "Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti", Consiglio di Stato.

<sup>3</sup> Marcello Clarich, "Stato di diritto ed efficienza della giustizia amministrativa" in Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa (2017).

funzionamento della giustizia amministrativa (qualità delle norme, qualità dell'azione amministrativa) i cui effetti sono difficili da separare rispetto a quelli interni al sistema; 2) la difficoltà di individuare delle metriche per misurare gli elementi qualitativi (ad esempio, il grado di uniformità delle decisioni); 3) le difficoltà di natura computazionale derivanti dalla necessità di analizzare una mole elevata di documenti.

Nel prossimo futuro possiamo attenderci importanti miglioramenti nella capacità di analisi, in particolare in relazione a quest'ultimo profilo. L'impiego delle tecniche cosiddette di *machine learning* per l'analisi dei testi, già impiegate nella letteratura economico-finanziaria, potrebbe trovare utili applicazioni anche in questo campo.

Ma veniamo alla questione più generale, a me cara, della cultura giuridica.

Anche oggi, negli interventi dei relatori e nella tavola rotonda, è emerso il tema dei rischi che derivano dalla prevalenza nel nostro paese di una cultura giuridica poco permeabile rispetto a considerazioni di natura economica.

Ciò si ripercuote, con effetti negativi che si alimentano reciprocamente, sia nella produzione normativa (primaria e secondaria), sia nelle decisioni dei giudici, non solo di quelli amministrativi.

Già nella genesi delle norme che dovrebbero regolare l'attività economica spesso non sono presi in adeguata considerazione gli incentivi economici dei soggetti la cui attività tali norme dovrebbero regolare. Inoltre, nel disegno delle procedure attraverso le quali alle norme è data concreta attuazione sono spesso trascurati i profili di efficienza ed economicità.

Analogamente, le decisioni dei giudici, riflettendo i tratti culturali prevalenti nel sistema, possono risentire di un eccesso di formalismo e trascurare gli aspetti economici sostanziali dei casi portati alla loro attenzione. Il tema si pone in particolare nelle decisioni relative ai provvedimenti delle autorità indipendenti e delle autorità di vigilanza. Come sottolineato quest'oggi, in particolare, negli interventi di

Magda Bianco e Paolo Buccirossi, questi provvedimenti si caratterizzano per l'elevato contenuto tecnico-economico e il sindacato su di essi non dovrebbe prescindere dal ricorso alle medesime competenze.

Nel corso degli anni, sicuramente sono stati compiuti passi importanti nella contaminazione delle due culture. Il convegno di oggi ne è una testimonianza. Così come la posizione espressa nella più recente giurisprudenza amministrativa<sup>4</sup> in cui si riconosce la necessità di porre attenzione “alla creazione di un contesto idoneo a consentire l'intrapresa di iniziative private al fine di accrescere la competitività del paese”.

Tuttavia, è necessario integrare ulteriormente le due culture. Va fatto all'origine, nella formazione sia degli operatori del diritto sia degli economisti. Va fatto promuovendo concretamente l'operare congiunto delle due competenze negli apparati amministrativi e negli uffici giudiziari.

Sotto questo profilo, l'esperienza delle autorità di regolazione e di vigilanza può rappresentare un utile riferimento. In questi casi, infatti, l'elaborazione dei provvedimenti – individuali e generali – avviene necessariamente attraverso la stretta collaborazione tra gli esperti del diritto e quelli delle materie economico-finanziarie.

Un esempio di proficua integrazione, anche se non del tutto confrontabile con gli organi giurisdizionali data la sua natura di organismo di risoluzione alternativa delle controversie, è costituito dall'esperienza dell'Arbitro Bancario e Finanziario. Esso ha conseguito un elevato livello della qualità delle decisioni, come è dimostrato dall'andamento crescente della domanda, dall'adempimento dei suoi provvedimenti che pure non sono vincolanti, dall'ampio riconoscimento da parte della dottrina e della giurisprudenza. Ciò è frutto delle competenze specialistiche dei collegi,

---

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, 6 marzo 2018, n. 1457; Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 4 maggio 2018, n. 5

composti integralmente da esperti del settore e di diritto bancario, ma anche della compresenza al loro interno di giuristi ed economisti.

Insomma, la strada è tracciata. Non mancano buone iniziative e buoni esempi. Ma il cammino da fare è ancora lungo e necessita di tutte le nostre intelligenze e buone volontà. Dobbiamo incamminarci insieme lungo questa strada. Ne va del futuro del nostro Paese.