

Diritto e informatica

Pierluigi Ciocca - Filippo Satta

La dematerializzazione dei servizi della P.A.

Un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema¹

1. *Un'introduzione economica.*

Il tema della dematerializzazione dei servizi della P.A. presuppone un inquadramento del tema nel più generale, grave, problema del rapporto Stato-economia in Italia.

Almeno dal 1992 - *annus horribilis* - l'economia italiana è tornata a vivere un "problema di crescita": un problema non di domanda aggregata, ma d'offerta, di potenziale produttivo, di capacità di esprimere beni e servizi di qualità, esportabili con successo ("cose che piacciono al mondo", diceva Carlo Cipolla).

E' la produttività che non cresce più. Anzi tende a diminuire: quella del lavoro e ancor più - cosa mai accaduta nella storia del capitalismo avanzato - la produttività totale dei fattori, il progresso tecnico. Ciò avviene nell'industria, ancor più che nel terziario privato e nella stessa P.A. Nell'intera economia la produttività totale dei fattori, nel 2001-2005, è scesa dello 0,5 per cento l'anno.

Se a essersi inceppato è il motore della produttività di *trend*, allora la radice del problema è nel sistema delle imprese e nei mercati, prima e ancor più che nello Stato. Nelle imprese e nei mercati i fattori di ristagno, interagenti, sono due: a) il basso, decrescente, grado medio di concorrenza e b) la scarsa dinamica, dimensionale e qualitativa, delle aziende. Due dati lo confermano: l'alto tasso medio di profitto, sorprendentemente associato al ristagno produttivo, e lo scemare del pe-

¹ Il presente lavoro è frutto delle riflessioni svolte dagli autori in occasione dell'incontro organizzato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a Roma il 27/2/2008 sul tema "Il programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: fattori di accelerazione". Il paragrafo 1 è da attribuire al Dott. Pierluigi Ciocca, mentre i restanti paragrafi sono da attribuire al Prof. Filippo Satta.

so e del numero delle grandi imprese. Minori stimoli concorrenziali e “piccole donne che non crescono” provocano stasi di produttività, deserto di innovazione, perdita di competitività. Nonostante la moderazione salariale, dal 2001 l’industria italiana ha perso più di 30 punti di competitività internazionale, misurata dal costo unitario del lavoro.

La P.A. aggiunge, da par suo, ulteriori concause di ristagno economico a quelle privatistiche. Sono connesse con a) la finanza pubblica, b) il diritto dell’economia, c) l’efficienza dell’apparato statale.

Esaminiamole separatamente.

a. Finanza pubblica

Il disavanzo di bilancio e l’elevata tassazione deprimono le aspettative, generano incertezza, misallocano le risorse, gravano di premi al rischio il costo del capitale. Per queste vie, frenano e distorcono gli investimenti privati.

L’accumulazione privata di capitali è altresì ostacolata dal risparmio tendenzialmente negativo della P.A.: l’eccesso delle uscite correnti sulle entrate correnti riduce infatti il risparmio nazionale.

In terzo luogo, indebitamento netto, debito lordo, copiosa spesa primaria e *dis-saving* della P.A. restringono le risorse di bilancio disponibili per mantenere e potenziare con opere pubbliche le infrastrutture materiali di cui l’economia, al Sud ma anche al Nord, ha estremo bisogno.

b. Diritto dell’economia

Per circa un terzo la crescita economica dipende oggi dagli assetti giuridico-istituzionali. Spetta allo Stato fare le leggi per il buon funzionamento di una economia di mercato. Nonostante riforme recenti, diritto societario, procedure concorsuali, diritto della concorrenza, *regulation*, processo civile non costituiscono ancora un ordinamento dell’impresa e dei mercati organico, moderno, internazionalmente apprezzato, adeguato alle esigenze del capitalismo italiano.

c. Efficienza della P.A.

Essa è interna ed esterna. L'efficienza interna - efficienza "X" - è notevolmente migliorabile. Gestendo meglio le risorse e innalzando con investimenti - in ICT, ma non solo - il rapporto capitale/lavoro si può sia avvicinare sia spostare verso l'alto la frontiera dell'efficienza. Il numero dei pubblici dipendenti non è, in Italia, anormalmente alto nella comparazione internazionale. Tuttavia, esso sarebbe riducibile, nell'arco di un decennio, nella misura del 20 per cento circa.

Se la produttività della P.A. salisse, non solo si ridurrebbe la spesa pubblica corrente - facendo spazio nel bilancio a minori tasse e a più investimenti in infrastrutture - ma ne beneficerebbe, attraverso esternalità positive, anche la produttività privata. Si ridurrebbero, in particolare, gli oneri di costi e tempi che la P.A., anche quando risparmia, fa ricadere su imprese e famiglie nei loro rapporti di "utenza" con la stessa P.A. Se si riducono gli impiegati allo sportello semplicemente allungando le code degli utenti, la P.A. risparmia, sì, ma a spese del resto dell'economia... Del pari, è solo un risparmio apparente quello che la P.A. realizza costringendo gli utenti ad adempimenti complessi e onerosi che comportano nozioni, attitudini, impegno di tempo, strumenti di comunicazione e di calcolo i cui costi di acquisto e di gestione ricadono sui cittadini.

Ai fini di una efficienza della P.A. che generi esternalità positive per imprese e famiglie, la dematerializzazione del rapporto fra Stato e utente può essere molto importante. Può esserlo non solo per la migliore soddisfazione dei cittadini, ma per la crescita dell'intera economia.

Gli studi più aggiornati confermano che il progresso tecnico influisce sulla produttività più della stessa intensità quantitativa di capitale rispetto al lavoro. Questi studi confermano altresì che la tecnologia ICT è un fattore di progresso tecnico potenzialmente molto rilevante per la produttività dell'economia, dati i suoi *spillovers* nel sistema delle imprese. Ciò è vero, almeno allorché lo *stock* di capitale digitale supera una determinata soglia critica.

Non si è in grado di dire se nel caso italiano questa soglia critica sia più o meno prossima. Manca un'attendibile misura di sintesi - una media ponderata - del grado d'informatizzazione dei rapporti fra la P.A. e i cittadini/utenti. A giudicare

dal calo della produttività totale dei fattori nella nostra economia negli ultimi anni, da quella soglia siamo ancora lontani.

I servizi di informatizzazione della P.A. ai cittadini e alle imprese stanno in Italia crescendo, anche più rapidamente del Pil. Nel 2006, il loro numero è aumentato dell'11 per cento, quello delle transazioni di servizi censiti del 9 per cento. Fra i servizi alle imprese, quelli attivi sul portale "impresa.gov.it" sono saliti da 19 nel 2005 a 45 nel 2006 e da 3 a 15 amministrazioni pubbliche, con 8 milioni di accessi alle pagine e 0,5 milioni di visite nell'anno. Se si considera che le imprese sono in Italia più di 4 milioni, questi dati, pur positivi, denotano che il processo incontra ostacoli, che la soglia critica non è stata ancora superata.

2. *L'efficienza non raggiunta.*

Da quanto esposto, non appare perciò oggetto di dubbio che uno dei temi dominanti nel vasto scenario della pubblica amministrazione sia la sua efficienza. Essa, si è visto, investe tutto e tutti. Abbiamo uno spettro sconfinato di aree in cui è richiesto l'intervento della pubblica amministrazione. Anche quando questo accade perché occorre curare un interesse pubblico vero e attuale - non retaggio cioè di tradizioni obsolete -, il prezzo che si deve pagare è altissimo in termini di tempo e di inutile dispendio di energie.

Di questo problema tutti sono consapevoli. Il fatto serissimo, il vero guaio, è che esso viene affrontato sul piano dei sintomi e non delle cause, con la conseguenza che i rimedi adottati, cui pure è stata dedicata molta attenzione, non riescono a risolvere il problema.

A) Le direzioni in cui ci si è mossi fino ad ora, sul piano giuridico, sono fondamentalmente due. La prima potrebbe essere definita come "*semplificazione legale dell'attività amministrativa*". Il perno intorno a cui ruota è il silenzio. In un numero potenzialmente vastissimo di casi, in cui la possibilità di svolgere un'attività dipende dalla previa adozione di un provvedimento amministrativo, al provvedimento espresso è stato sostituito il silenzio delle amministrazioni, protratto per un certo tempo. Fino al 2005, l'antico e non lodevole costume delle amministrazioni pubbliche di tacere su istanze e domande dei cittadini - il loro silenzio appunto - equivaleva a rigetto delle istanze

stesse, salve rare eccezioni; salve eccezioni ancora più rare, doveva essere fatto constatare formalmente, con diffida ed altro; poteva poi essere impugnato. Con il d. l.vo n. 15/2005, il silenzio è divenuto una modalità generale e tipica dell'azione amministrativa. Oggi il decorso del tempo è sufficiente perché il silenzio si formi. In tutti i casi che non ricadono nelle eccezioni dell'art. 20, co. 4, della legge sul procedimento².... , decorsi novanta giorni dalla presentazione di una domanda o istanza da parte di un privato esso ha valore di provvedimento espresso di accoglimento. Negli altri casi vale per quello che è, mero silenzio, contro cui si può ricorrere denunciando la violazione dell'obbligo di provvedere entro un anno dalla scadenza del termine per l'adozione del provvedimento espresso. In alcuni casi, divenuti ormai rari, il silenzio conserva il valore di provvedimento di rigetto. A questo si deve aggiungere la "dichiarazione di inizio di attività" (DIA): nelle materie e nelle situazioni più semplici, in cui l'amministrazione non deve fare valutazioni discrezionali, l'istante può iniziare l'attività, decorsi trenta giorni dalla presentazione della (già domanda, oggi mera) dichiarazione.

Come è evidente, questo tipo di semplificazione è stato ottenuto impoverendo, svalutando e depotenziando l'attività demandata alle pubbliche amministrazioni. Al provvedimento che, grazie al contraddittorio tra le parti nel corso del procedimento, discende da un'istruttoria piena di cui rende testimonianza la motivazione, si è sostituito processo valutativo riservato alla sola amministrazione; tanto riservato che può esserci e non esserci stato; e comunque insondabile, come si addice ad un volontà che si esprime con il mero silenzio. Come subito si dirà, a ciò si può accompagnare uno stato di incertezza per il cittadino, con tutte le conseguenze che ne derivano.

B) L'efficienza è stata perseguita anche ricorrendo alla tecnologia e quindi anzitutto all'informatica. Senza entrare nel merito di questo percorso verso l'efficienza, per quanto qui rileva, sembra che l'informatica sia stata impiegata da un lato per la conservazione e la gestione dei dati, e dall'altro per consentire alle amministrazioni di operare in regime di continua comunicazione tra loro: basti pensare alla RUPA prima ed oggi al SPC. In altri termini, una volta c'erano gli archivi, fisicamente collocati in mille luoghi, presso ognuno dei quali occorreva recarsi per attingere a documenti ed

² L. 8 agosto 1990, n. 241, nel testo modificato dal d.l.vo n. 15/2006.

informazioni; questa sterminata mole di dati è affidata oggi a strutture informatiche di memoria, alle quali si può accedere attraverso reti dedicate in ogni momento e dovunque ci si trovi. Questo ha consentito tanto la gestione centralizzata di certi dati soggetti a frequenti cambiamenti (stipendi, ad es.), quanto l'acquisizione di informazioni per così dire qualificate, quali ad es., in materia fiscale, le concentrazioni di dati significativi in capo ai contribuenti: basti pensare al recente monitoraggio dei movimenti bancari. È fuori di ogni dubbio che questo fenomeno composito e complesso di accesso e di gestione di enormi quantità di dati abbia avuto rilevanti effetti in termini sia di rapidità nell'acquisizione delle informazioni rilevanti sia di loro coordinamento e quindi di collocazione ad un livello di valore specifico, più elevato. Esempi comuni, come la riduzione dei tempi per un esame clinico grazie all'agevole accesso all'informazione sui luoghi disponibili, e la possibilità di concentrare in capo ad un soggetto n operazioni su banche diverse situate in luoghi diversi, sono la prova più limpida dell'efficienza raggiunta in termini di conservazione elettronica dei dati e di accesso ad essi, con la possibilità di gestirli secondo i programmi ritenuti più opportuni. In termini generalissimi, l'interoperabilità delle reti delle pubbliche amministrazioni consente a ciascuna di avere accesso alle reti delle altre, e di utilizzare i loro dati.

C) Che un miglioramento nell'efficienza complessiva vi sia stato è dunque indubbio. Ma si tratta di miglioramenti relativamente modesti sotto almeno tre punti di vista. Il primo è quello della spesa sostenuta in attrezzature informatiche. Vista la sterminata quantità che ne è stata acquistata dalle pubbliche amministrazioni, i cittadini dovrebbero oggi poter accedere ad atti o informazione di cui possano aver bisogno e trovare immediata risposta alle loro necessità (quasi) sempre, (quasi) ovunque, in (quasi) qualunque materia. Così non è, come è ben noto. L'interoperabilità non riesce a sollevarsi dal livello di scambio di informazioni, senza riuscire a divenire strumento quotidiano di azione.

L'altro motivo per cui i miglioramenti dell'efficienza sono modesti è che il silenzio è un istituto in sé rischioso. Lo è per il cittadino contro cui non solo può insorgere un terzo, ma che, a cose fatte, può trovarsi di fronte ad un ripensamento dell'amministrazione. Lo è per l'amministrazione e per gli amministratori che possono vedersi imputare responsabilità per situazioni formatesi con l'avallo del loro silenzio. Di qui,

di fatto, assai più che di diritto, il permanere di un modello antico di gestione, che continua a vedere lenti e lunghi movimenti di carte, lunghi e lenti processi decisionali, subiti e non condivisi. Quanto ciò sia disincentivante per un sano sviluppo, specie delle comunità locali e della loro economia, è superfluo dire.

Il terzo è che l'impiego dell'informatica è ancora limitato alla mera gestione di dati e non come supporto per i procedimenti decisionali. Il beneficio della celerità e della certezza che naturalmente ne deriva è quindi perso per l'attività di amministrazione attiva.

3. Segue: e le sue ragioni

La realtà è, infatti, come si accennava, che fin qui gli interventi semplificatori si sono fermati sui sintomi, senza ricercarne e studiarne le cause. Che, ad avviso di chi vi parla, sono due, cospiranti tra loro.

A) La prima causa dell'inefficienza su cui non ci si è fermati adeguatamente riguarda le leggi. Il nostro Paese è affetto da un autentico delirio di incombenze amministrative cui i cittadini sono tenuti a causa di una legislazione quasi sconosciuta, che pretende di sottoporre tutto e tutti a controllo: si badi, non a controlli di polizia, che avrebbero un significato politico ben preciso - non a caso si parla dei "regimi di polizia" -, ma innocentemente amministrativi. Tutti sanno dove ha condotto il catasto: la carta ed oggi la forma digitale prevalgono sulla realtà, nell'interesse di nessuno. Il vincolo di rilevante interesse storico e artistico non si limita a tutelare gli elementi essenziali di un edificio, prescrivendo autorizzazioni specifiche per interventi che investano tali elementi. Costringe a sottoporre ad autorizzazione qualsiasi intervento, con un triplice ordine di conseguenze, tutte negative: le sovrintendenze sono perennemente ingolfate, e non riescono a concentrarsi sulle questioni serie; chi vuol fare qualche cosa, acquisendo i permessi e le autorizzazioni anche per aprire una porta, impazzisce; chi viceversa non comunica nulla fa quello che vuole. Il rischio di un intervento repressivo è così basso, che conviene correrlo: questa è l'idea comune. Si può continuare per mille pagine.

Un radicale intervento sulle leggi, per sfoltirle e semplificarle deve dunque essere il cardine di un programma di lungo periodo per restituire efficienza all'amministrazione. Tutto ciò ovviamente esula dall'oggetto di questo incontro.

B) La seconda ragione dell'inefficienza siede invece in mezzo a noi, come la malinconia di Gabriele D'Annunzio³. Essa sta nei procedimenti. Il procedimento è essenziale per l'amministrazione ed il suo corretto funzionamento: solo attraverso il procedimento vengono acquisiti i dati di fatto e gli interessi che ruotano intorno ad essi, in modo da consentire una valutazione piena ed informata sull'assetto che è opportuno dare - vale a dire, su come esercitare il potere discrezionale. Sotto questo profilo, l'orientamento della legislazione cui si accennava sopra, volto a dare efficienza all'amministrazione sopprimendo i procedimenti per lasciare spazio a manifestazioni di volontà silenziose - equiparate ai "provvedimenti amministrativi"! - è puramente e semplicemente sciagurato. Se, caso per caso, i tempi e gli oneri del procedimento appaiono eccessivi rispetto all'utilità che se ne trae, le valutazioni che si devono fare sono due e due soltanto. La prima è decidere se eliminare o drasticamente ridurre la presenza e l'intervento dell'amministrazione e con essi la necessità del suo provvedimento: come è ovvio, questo può essere fatto solo con legge. La seconda è intervenire sul procedimento, semplificandone ed agevolandone la gestione, senza sopprimerlo. Questo è alla portata di qualunque amministrazione.

4. La ricerca dell'efficienza nella legalità.

Le amministrazioni - specie locali, in quanto direttamente responsabili del loro territorio ed a contatto immediato con la gente e con gli operatori - devono essere dotate di uno strumento di azione che, a legislazione invariata e nel più rigoroso rispetto della legalità, consenta di semplificare e quindi realmente accelerare i procedimenti, dando così efficienza ed efficacia alla loro azione di governo del territorio.

³ In Alcyone: *Ma la Melanconia venne e s'assise
in mezzo a noi tra gli oleandri, muta
guatando noi con le pupille fise.*

Il punto di avvio di ogni riflessione su questo tema deve essere che nei procedimenti amministrativi convivono, l'uno accanto all'altro, due ordini di valutazioni, in realtà profondamente diverse tra loro.

A) Il primo ordine di valutazioni riguarda la corretta ricognizione ed identificazione dell'esistente (*as is*) nonché il possesso dei requisiti preliminari richiesti per ottenere il provvedimento favorevole - ovvero, più esattamente, per accedere alla valutazione di merito dell'istanza.

Questo punto, che sembra ovvio e banale, è in realtà cruciale. Sui puri fatti e sul loro accertamento non dovrebbero sorgere problemi di sorta. In realtà non è così. Nella prassi, l'accertamento del fatto non si svolge soltanto come mera ricognizione di ciò che è, in seguito alle verifiche ed agli esami necessari a tal fine. La prassi vuole che queste verifiche rechino in sé una componente valutativa inespressa (ed in realtà del tutto impropria), in cui sono presenti "le intenzioni" dell'amministrazione: come se, ad es., il regime edificatorio di una data area non derivasse da un puro e semplice raffronto tra tavole catastali e di piano regolatore, ma la certificazione di questo raffronto già in sé implicasse un giudizio in ordine a qualche altra cosa. In altri termini, la certificazione che la particella Δ ha la destinazione R nel piano regolatore può indifferentemente condurre al rapido rilascio del permesso di costruire o solo aprire un percorso, capace di durare anni per ragioni che prescindono totalmente dalla certificazione in quanto tale. In questa logica, si è visto discutere per mesi se una strada fosse o non fosse di grande comunicazione perché da quella qualificazione - da quell'accertamento di fatto! - sarebbe derivato il diritto di Tizio di ad ottenere l'autorizzazione ad aprire una stazione di rifornimento, cui Sempronio si opponeva.

In termini generali, tutto ciò può essere espresso dicendo che nei procedimenti amministrativi è costantemente presente la necessità di compiere accertamenti di tipo *quantitativo*. Tali accertamenti si esauriscono nella valutazione - appunto quantitativa - di maggiore, minore, uguale; di possesso di un requisito; di conformità o difformità rispetto a parametri predeterminati (come accade per il rispetto delle prescrizioni igieniche e di sicurezza, edilizie, spesso anche ambientali, etc.). Si tratta chiaramente di pure e semplici verifiche. Nella prassi, per altro, queste verifiche sono concepite come valutazioni umane. In realtà esse non richiedono affatto l'intervento umano. Tutte le

volte in cui sono esattamente predeterminati i parametri che il cittadino deve rispettare per realizzare una sua iniziativa, la verifica della conformità ad essi del suo progetto di iniziativa può essere agevolmente affidata ad un sistema “meccanico”, senza alcuna necessità di interventi umani. In concreto, la verifica può essere gestita in via informatica e quindi “in tempo reale”⁴.

È di piana e sicura evidenza che in un sistema amministrativo costituito da una miriade di procedimenti, nel corso dei quali sono necessari accertamenti di fatti, verifiche di conformità, etc. etc., la commistione tra raffronti e verifiche da una parte, più o meno implicite pre-valutazioni di merito *ex ante* dall'altra, induce una componente imprevedibile ed incalcolabile di durata delle procedure e di conseguente inefficienza strutturale dell'azione amministrativa.

B) Il secondo ordine di valutazioni porta un segno inverso: non quantitativo, ma qualitativo: non maggiore o minore di ... , uguale a ... , ma *migliore* o *peggiore* di ... , *più opportuno* o *meno opportuno* ... dove il termine di riferimento del confronto può essere indefinito ⁵ e addirittura emergere solo nel corso del procedimento ⁶. Nel linguaggio giuridico si dice che queste valutazioni hanno natura “*discrezionale*”.

Sulla discrezionalità si potrebbero scrivere molte pagine, perché si tratta di un concetto complesso e con rilevanti profili di equivocità. Qui rileva un punto soltanto: la valutazione discrezionale, secondo lo schema “opportuno, più opportuno, meno opportuno, inopportuno”, è per sua natura riservata all'uomo ed alla sua complicatissima capacità di comprendere ed apprezzare.

C) Si delinea così chiaramente il *rationale* di un percorso mirato a semplificare - non surrettiziamente a sopprimere - i procedimenti amministrativi. Esso sta nel separare in termini logici e funzionali le due componenti fondamentali dei procedimenti am-

⁴ Se si vuole essere assolutamente precisi si deve dire che questo si verifica per tutte e sole le parti del progetti, che sono oggetto di disciplina nei termini sopra detti.

⁵ Tizio e Caio chiedono la concessione della stessa area pubblica per realizzare uno un banco di fioraio e l'altro un chiosco per la somministrazione di bevande. Quale idea è “migliore” dell'altra?

⁶ Si pensi alle gare celebrate per scegliere l'offerta economicamente più vantaggiosa: la qualità relativa della parte tecnica delle offerte si specifica solo nel corso del procedimento.

ministrativi stessi, vale a dire l'individuazione dei fatti e la valutazione delle istanze su essi fondate, al duplice fine (a) di gestire ciascuna secondo le metodiche sue proprie, e (b) sviluppare tra esse un rapporto di sincronia. Questo significa che tutte le volte in cui l'accertamento dei fatti procede da dati oggettivi e catalogati ad esso si può giungere per via informatica; questi fatti, accertati con certezza, possono essere oggetto di valutazione se ed in quanto una valutazione sia necessaria. Se la valutazione discrezionale non è richiesta, perché in base alle norme la decisione discende direttamente dal fatto, come identificato e, come si dice in gergo, "introdotto nel procedimento", anche la fase valutativa può essere gestita utilizzando tecnologie informatiche.

In altri termini si può sviluppare una sorta di sodalizio giuridico-informatico, che, attraverso la sincronizzazione dell'approccio giuridico e della tecnologia informatica,

a) conduca ad una definizione del fatto in tempi rapidissimi e con un grado elevatissimo di sicurezza;

β) consenta di concludere immediatamente tutti i procedimenti per i quali, accertato un fatto, la decisione è obbligata;

γ) riservi quindi all'amministrazione ed alla sua valutazione discrezionale tutte le decisioni che richiedano una valutazione di opportunità, ma solo quelle.

Come è evidente, tutto ciò comporta uno studio coordinato di tecnici del diritto sensibili all'informatica e di specialisti informatici sensibili al diritto, che deve svolgersi su due fronti.

D) Occorre anzitutto enucleare nelle innumerevoli fattispecie normative esistenti gli elementi precettivi che possono essere formalizzati in linguaggio digitale. Si possono fare due esempi. Come è ben noto, la legislazione amministrativa ⁷ è piena di norme dal contenuto direttamente tecnico. Qui non vi è alcun problema per digitalizzare l'insieme di prescrizioni che devono essere osservate in relazione all'iniziativa μ che il

⁷ L'espressione deve essere intesa nel senso più ampio, comprensivo di leggi, nazionali e regionali, nonché di ogni sorta di regolamento o atto normativo - ivi compresa la prassi in quanto razionalizzabile - che debba trovare applicazione in un dato procedimento.

privato intende realizzare. Ma la legislazione amministrativa, intesa sempre nel senso più ampio, detta spessissimo norme che solo apparentemente devono essere completate con una valutazione umana, da compiere di volta in volta, per giungere ad una decisione. Basti pensare ai piani regolatori: destinazioni del piano regolatore generale, dei piani particolareggiati, delle convenzioni di lottizzazione con le relative norme tecniche di attuazione sono tutte digitalizzabili; con la conseguenza che, essendo altrettanto facilmente digitalizzabile la posizione delle aree nel territorio comunale, diventa questione di istanti sapere esattamente che cosa si può costruire *ed a quali condizioni*. Altri attimi può durare la verifica della coerenza del progetto con le norme sopra ricordate. Il problema si riduce così alle definizioni condizioni, se ed in quanto non digitalizzabili a priori (ad es., per gli allacci alla rete viaria ed ai servizi (acqua, fogni, etc.), cui deve essere sottoposta la realizzazione dell'iniziativa.

Si può dunque affermare che non vi è alcuna preclusione di principio ad una sorta di "scarnificazione" delle fattispecie normative fino a raggiungerne, fissarne e formalizzarne le componenti digitalizzabili (e quindi, si noti, immediatamente adattabili a qualunque genere di mutamento delle regole), per gestirle con le procedure digitali appropriate al tipo di procedimento di cui si tratta.

E) L'altro fronte si colloca sul versante del fatto, cioè della sua "introduzione" nel procedimento. Qui, come si accennava sopra, è ricorrente l'equivoco. Si confonde tra fatto come "realtà" per così dire oggettiva e conseguenze che si possono ⁸ trarre da quella realtà: si è fatto sopra l'esempio della lunga discussione sulla classificazione di una strada solo perché Tizio si opponeva all'apertura di un distributore di carburanti da parte di Sempronio. Si possono addirittura confondere fatto e norma: per continuare nell'esempio, per l'apertura del distributore la classificazione della strada ha valore di puro fatto (è un mero presupposto per il rilascio dell'autorizzazione). Del tutto impropriamente era stata invece considerata un elemento normativo della fattispecie, capace di legittimare valutazioni "discrezionali".

Con ogni probabilità si annida qui la maggiore difficoltà *lato sensu* psicologica, vale a dire culturale, di abitudine e di prassi per la digitalizzazione dei procedimenti. I fatti

⁸ Cioè si vogliono o non si vogliono.

non possono entrare nel procedimento senza essere stati prima letteralmente “scarnificati”, ridotti cioè (a) a quanto esiste nella realtà e (b) a quanto è – giuridicamente - rilevante ai fini del provvedimento che occorre adottare. Per restare al tema dell’edilizia il progetto è così il “fatto”, che l’interessato colloca nella cornice normativa del piano regolatore. Poiché la legge prescrive che si possono realizzare solo costruzioni conformi al piano ed al complesso delle norme che lo accompagnano, dalla conformità del progetto al piano discende il permesso di costruire, senza spazio per valutazioni ulteriori.

F) In concreto, tutto ciò ha un significato univoco. Un passo decisivo verso il recupero dell’efficienza sta nella digitalizzazione dei procedimenti, al fine di razionalizzare i processi decisionali. Questo processo presenta due aspetti, che si integrano indissolubilmente. Da un lato devono essere digitalizzate le norme, di ogni rango, applicabili in un dato procedimento. Come si diceva sopra, devono essere “scarnificate” per isolare – e formalizzare in un programma informatico – tutto ciò che costituisce precetto dal contenuto quantitativo nel senso lato visto qui sopra (misure, requisiti, destinazioni, vincoli, etc. etc.). Dall’altro lato, si devono mettere a punto adeguate modulistiche procedurali strutturate in termini informatici: modulistiche cioè che consentano e garantiscano la fedele ricostruzione della realtà rilevante ai fini dell’applicazione di una data norma o di un dato complesso di norme nel procedimento di cui si tratta, consentendo il confronto con le norme stesse.

G) Emerge così lo spazio proprio per le valutazioni discrezionali. Già si è detto che il tema è difficile e che non è pensabili affrontarlo in termini generali, neppure per accessi. Basti dire che le valutazioni discrezionali riposano sempre su fatti, più o meno complessi, ma fatti, per trarne la decisione su come provvedere: per quanto qui rileva, per decidere se accogliere, ed in quali termini, a quali condizioni, la richiesta di un privato di realizzare una certa iniziativa. È chiaro che fatti e valutazione si intersecano; altrettanto chiaro è che il fatto deve essere definito con chiarezza ed oggettività, allo specifico fine di consentire all’amministrazione di elaborare e definire la propria valutazione. In altri termini, il momento discrezionale deve essere tenuto nettamente separato dal momento dell’accertamento del fatto; non può che essere riservato alla valu-

tazione umana, ovviamente sulla base di una identificazione certa del fatto, fondamento della decisione.

È ragionevole pensare che l'estensione dello spazio riservato alla valutazione discrezionale dipenda solo dalla complessità del fatto e degli interessi in gioco, perché solo fatto ed interessi definiscono l'ambito entro cui si può parlare di migliore o peggiore, più opportuno o meno opportuno. È altrettanto ragionevole pensare che l'apporto degli informatici sarà determinante per risolvere uno dei più complessi problemi teorici del diritto amministrativo.