

Il “mito di Sisifo” e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione

di Roberto Scarciglia

Abstract: The “Myth of Sisyphus” and administrative simplification. Looking for new regulatory models - Administrative simplification pursues with the aim of reducing regulatory complexity and uncertainty that affects the relations between public administrations and citizens, reducing administrative costs, and eliminating bureaucratic barriers. From this point of view, simplification is a supranational challenge in which state and non-state actors are involved. A comparison between some experiences presented in this monographic section allows us to highlight the asymmetrical solutions produced by the pursuit of common objectives, looking for new regulatory models.

Keywords: Administrative Simplification, Complexity of Law, the Myth of Sisyphus, Regulatory Models

1915

1. Premessa

La semplificazione amministrativa rappresenta un ambito di studio sostanzialmente assente nella manualistica di diritto amministrativo comparato¹, pur essendo oggetto di molti studi² e rapporti³ a carattere comparativo. Questo lessema designerebbe, secondo un orientamento recente, un metodo di lavoro per aumentare la produttività nelle amministrazioni pubbliche – piuttosto che un istituto con caratteri specifici⁴

¹ P. Cane, H.C.H. Hofmann, E.C. Ip, and P.L. Lindseth (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2021; S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, and B. Emerson, *Comparative Administrative Law*, 2nd ed., Cheltenham, UK, and Northampton, MA, 2017. Riferimenti ad alcune esperienze europee sono presenti in M. D’Alberty, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, 2019.

² La letteratura sui diversi profili che caratterizzano la semplificazione amministrativa è particolarmente vasta: per un inquadramento generale, v. G.F. Ferrari, *Introduction. Simplification and consent in administrative action: A comparative perspective*, in *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, n. 3126763, 2018, 1-9; M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell’esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, n. 3, 679-697.

³ V., ad esempio, OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Paris, 2006.

⁴ Così A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *GiustAmm.it*, 2016, n. 5, 2; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002.

– come, anche, una formula per bilanciare valori costituzionali⁵. Tuttavia, la natura polisemica del lemma lascia aperto lo spazio a interpretazioni diverse. La semplificazione si atteggia in modo eterogeneo nei singoli ordinamenti, rispondendo anche a esigenze economiche, di competitività delle imprese e sociali, attraverso politiche pubbliche e riforme cicliche della pubblica amministrazione, che, tuttavia, non hanno sempre implementato un miglioramento dei processi di lavoro⁶.

Sul piano lessicale, l'espressione "semplificazione amministrativa" è associata a termini che richiamano ambiti anche diversi dal diritto amministrativo, come, ad esempio, "economia"⁷, "better regulation"⁸, "complessità"⁹, "complicazione"¹⁰, "qualità regolatoria"¹¹, solo per fare degli esempi. Ne sono derivati indirizzi eterogenei, come testimoniano i saggi pubblicati in questa sezione monografica, fra i quali emergono, da una parte, la semplificazione del quadro normativo che disciplina determinate attività, e, dall'altra, la revisione degli assetti dei pubblici poteri rispetto alle attività, anche economiche, dei soggetti privati, incidendo, in particolare, sulle dinamiche procedurali. Queste due prospettive avevano caratterizzato anche il primo periodo delle esperienze di semplificazione in Italia negli anni Novanta nel quadro delle riforme avviate dalla legge n. 241 del 1990. Nonostante alcune perplessità della dottrina¹², le stesse avevano aperto la strada a un processo di semplificazione che riguardava, in particolare, il

⁵ G.F. Ferrari, *Introduction. Simplification and consent in administrative action*, cit., 1.

⁶ S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, n. 3, 699-703.

⁷ V., in proposito, nell'ampia letteratura, K. Poel, W. Marneffe, S. Bielen, B. van Aarle & L. Vereeck, *Administrative Simplification and Economic Growth: A Cross Country Empirical Study*, in *Journal of Bus. Admin. Research*, vol. 3, n. 1, 2014, 45-58.

⁸ Cfr. A. Alemanno, *How Much Better Is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, in *European J. Risk Reg.*, 2015, vol. 6, n. 3, 344-356; G.F. Ferrari, *Better Regulation and Administrative Simplification: A Comparative Study*, Bologna, 2007; J.B. Wiener, *Better Regulation in Europe*, in *Duke Law School Legal Studies*, Paper n. 130, 2006, 1-64.

⁹ Il tema è particolarmente avvertito in materia sanitaria, v. *The cost of administrative complexity. Administrative intricacies add no value to health care-but the costs keep stacking up*, in *MGMA Connex*, 2004, 36-41; W. McKinley, *Complexity and Administrative Intensity: The Case of Declining Organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, n. 1, 87-105.

¹⁰ OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, Paris, 2010; R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 321 ss.

¹¹ V. l'indicatore della percezione della qualità della regolazione della Banca mondiale, *GovData360*, consultabile in https://govdata360.worldbank.org/indicators/hf8a87aec?country=BRA&indicator=394&viz=line_chart&years=1996,2019; nonché OECD, *Measuring Regulatory Quality*, 2008, in <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Policy%20Brief%20-%20Measuring%20Regulatory%20Quality.pdf>.

¹² A. Travi, *La riforma del procedimento amministrativo nella legge n. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 5, 1295 ss.; E. Casetta, *Le difficoltà di semplificare*, in *Dir. Amm.*, 1998, 3/4, 333 ss.

procedimento amministrativo e la ricerca di flessibilità delle fonti normative, che si era trasformato nel corso del tempo ponendosi sul piano dell'incidenza della qualità delle regole, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei ed extra-europei.

Possiamo condividere, tuttavia, l'idea che, sul piano funzionale, la natura del lemma "semplificazione" applicata ai pubblici poteri sia stata caratterizzata, in modo particolare, dall'esigenza di ridurre, da una parte, l'incertezza normativa¹³, la complessità delle procedure e gli oneri superflui creati dagli apparati burocratici, e, dall'altra, ripristinare il rapporto di fiducia fra amministrazione pubblica e cittadini. Tuttavia, come si è già osservato, le forme di semplificazione investono oggi ambiti sempre più ampi che superano i confini dell'amministrazione pubblica, come, ad esempio, l'organizzazione giudiziaria e il processo, nonché tutte le forme di composizione di controversie sul piano arbitrale o *quasi-judicial*.

Alla base di questi processi, gioca un ruolo predominante la qualità delle regole, come la loro adattabilità a mutate condizioni economiche e sociali, i meccanismi di trasformazione, il permanere di differenze all'interno dei diversi ordinamenti giuridici, come anche la convergenza delle regole stesse¹⁴. La semplificazione potrebbe costituire una matrice della trasformazione degli stessi diritti amministrativi nazionali, anche all'interno di tradizioni giuridiche storicamente diverse, come, ad esempio, nei Paesi dell'area balcanica occidentale, come hanno messo in evidenza i contributi di Pistan e Milenkovic¹⁵, relativi alle esperienze di Croazia e Serbia. E, in tale prospettiva, la domanda più frequente che i saggi pongono al lettore, è rappresentata dalla ricerca di quale possa essere la migliore strategia per il futuro, in particolar modo nei Paesi dell'Unione europea, dove le semplificazioni – e, in generale, la riforma della pubblica amministrazione – incidono sulla realizzazione dei piani presentati dagli Stati per l'accesso ai fondi del programma *Next Generation EU*¹⁶.

2. Strategie di semplificazione e classificazione dei modelli

La scelta di modelli di regolazione per il raggiungimento di questi obiettivi dipende non soltanto dalle tradizioni comuni e dalla loro influenza sui diritti amministrativi nazionali, ma anche dalle scelte politiche indirizzate a tal fine. Ad ampliare questa prospettiva, di per sé complessa, hanno contribuito

¹³ Cfr. A.A. Martino, *Simplification and Quality of the Legal System*, in N. Dershowitz and E. Nissan (eds.), *Choueka Festschrift*, Part II, Berlin Heidelberg, 2014, 696-720.

¹⁴ Sul punto, cfr. J. Armour, S. Deakin, P. Lele, and M. Siems, *How Do Legal Rules Evolve? Evidence From a Cross-Country Comparison of Shareholder, Creditor and Worker Protection*, in *ECGI Working Paper Series in Law*, n. 129/2009, 1-55. Sulla qualità della regolazione insistono quasi tutti i contributi ospitati in questa *Sezione monografica*.

¹⁵ C. Pistan e M. Milenkovic, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, in questa *Sezione monografica*.

¹⁶ In https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu.

eventi emergenziali, come le recenti crisi ambientali e sanitarie, che hanno determinato l'esigenza di interventi pubblici sempre più rapidi e tempestivi per salvaguardare, talora limitandoli, i diritti fondamentali.

Per tali ragioni, classificare le forme di semplificazione è operazione difficile, non solo per la presenza di diverse tradizioni costituzionali e amministrative che ne sono alla base, ma anche, come si è già osservato, per i diversi ambiti, sia pubblici che privati, cui il concetto di semplificazione si indirizza. Tuttavia, considerando diverse esperienze, sia europee che extra-europee, quattro possono considerarsi le principali strategie di semplificazione. La prima riguarda quella procedimentale, legata all'affermarsi dell'idea che ridurre e semplificare i vincoli normativi relativi alla disciplina dei procedimenti amministrativi rappresenti di per sé la testimonianza di automatici arbitri nell'azione dei funzionari pubblici¹⁷. Al contrario, dalla eccessiva frammentazione della procedura amministrativa derivava una difficile attribuzione di responsabilità in capo ai funzionari pubblici. Un atteggiamento contrastivo all'introduzione di meccanismi semplificatori sia nell'azione, che nel procedimento, aveva riguardato, ad esempio, nell'ordinamento italiano, il principio di informalità, previsto, invece, nella legislazione di altri ordinamenti europei e latino-americani.

Una seconda incidenza della semplificazione è ravvisabile nel rapporto fra amministrazioni pubbliche e imprese, e nella necessità di facilitare l'accesso al mercato, anche riducendo i costi relativi all'attuazione delle norme di settore, alla luce della Direttiva Bolkenstein del 2006. In questa prospettiva, il contributo di Esteve Pardo¹⁸ sottolinea l'importanza di rivedere queste relazioni alla luce dei principi dell'attività contrattuale dell'amministrazione, e ciò dovrebbe consentire di ridurre l'ambito autorizzatorio in numerosi settori dell'azione pubblica a vantaggio di strumenti negoziali e di forme di arbitrato. Anche la relazione di Augusto mette in evidenza come la semplificazione amministrativa rappresenti uno strumento molto utile per armonizzare le legislazioni nazionali e agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, e la libera circolazione all'interno del mercato unico europeo¹⁹. Ciò non esclude, evidentemente, che l'amministrazione debba sempre mantenere le garanzie di protezione dei diritti fondamentali e dei valori costituzionali – e, in particolare, quelli dei soggetti fragili – e il loro bilanciamento, come emerge, anche, dal rapporto fra privatizzazioni e ridimensionamento delle funzioni pubbliche nella giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca, evidenziato nel saggio di d'Orlando e Happacher²⁰.

¹⁷ A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002, 38.

¹⁸ J. Esteve Pardo, *De la simplificación administrativa a la contractualización*, in questa Sezione monografica.

¹⁹ S. Augusto, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in questa Sezione monografica.

²⁰ E. d'Orlando e E. Happacher, *Riforme sistemiche e resistenze all'innovazione: le trasformazioni del diritto amministrativo austriaco*, in questa Sezione monografica.

Una terza prospettiva è quella di incidere, anche attraverso la normazione, sulla struttura organizzativa delle amministrazioni pubbliche, attraverso forme di semplificazione che prevedano lo sviluppo della tecnologia informatica e della digitalizzazione. Da questo punto di vista, molti passi in avanti sono stati compiuti e, senza dubbio, la pandemia di Sars-Cov2 ha accelerato questo processo per le difficoltà da parte dei cittadini di fruire dei servizi della pubblica amministrazione, compresi quelli sanitari. Nei saggi che seguono, è stata sottolineata l'importanza della strategia digitale per il miglioramento dell'organizzazione amministrativa, dei rapporti con i cittadini e del sistema economico, come emerge, ad esempio, dal programma *Techgouv* per la Francia²¹, dalla *Strategia Italia 2025* – elaborata dal Dipartimento per la trasformazione digitale in Italia²², in cui i cittadini e le imprese accedono online ai servizi della Pubblica Amministrazione –, dal *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP) del 27-4-2021 per la Germania²³, e dall'*UK Digital Strategy 2021* per il Regno Unito²⁴.

Infine, un ulteriore profilo di semplificazione riguarda gli strumenti di produzione della regolazione, che, talvolta, non sono in stretta relazione con gli altri obiettivi cui mirano le politiche di semplificazione. Ciò può implicare che, pur modificandosi la disciplina normativa, l'attività amministrativa non subisca sostanziali modifiche sul piano materiale. La scelta di introdurre forme di semplificazione implica, peraltro, sul piano normativo, l'applicazione del principio di sussidiarietà delle fonti²⁵. Del resto, l'esigenza di semplificazione ha una portata transnazionale – per non dire globale – e supera i confini dei diritti amministrativi elaborati nei singoli ordinamenti²⁶. Gli elementi comuni delle esperienze di semplificazione, che ne costituiscono la radice profonda, sono rinvenibili non solo negli ordinamenti europei, ma anche nelle esperienze extra-europee, dagli Stati Uniti ai Paesi latino-

²¹ Consultabile in <https://www.numerique.gouv.fr/publications/tech-gouv-strategie-et-feuille-de-route-2019-2021/>.

²² Progetto consultabile in <https://assets.innovazione.gov.it/1610546390-midbook2025.pdf>.

²³ In <https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>: v. 442.

²⁴ Consultabile in <https://gds.blog.gov.uk/category/digital-strategy/>.

²⁵ A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, cit., 38.

²⁶ V. OECD, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, Paris, 2006, 55; Bertelsmann Stiftung, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU: Sustainable Governance Indicators 2015*, consultabile in http://www.sgi-network.org/docs/2015/basics/SGI2015_Overview.pdf. Più recentemente, v., ad esempio, sul tema, della digitalizzazione, OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, Paris, 2020.

americani – come evidenziato nei saggi di D’Ignazio²⁷ e Crepaldi²⁸ – ma anche a livello globale²⁹. A questi elementi comuni sono strettamente connessi interrogativi ed esigenze che si ripetono all’interno dei diversi sistemi istituzionali. Gli studi che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, sono stati pubblicati, in particolar modo nella lingua inglese, hanno favorito la circolazione di modelli e di soluzioni a problemi comuni ad amministrazioni appartenenti a Paesi con tradizioni amministrative anche diverse dalla *Western legal tradition*³⁰.

Inoltre, qualunque sia la direzione delle politiche di semplificazione scelte all’interno dei singoli ordinamenti, non può essere trascurato un altro dibattito sviluppatosi in anni recenti, e cioè quello riguardante il rapporto fra complessità³¹ e semplificazione. È proprio la polisemia che caratterizza i due termini a mantenere inalterata l’attenzione della dottrina per lo studio di questo tema. Le diverse prospettive presentate in questa sezione possono consentire al lettore, attraverso le singole esperienze di ordinamenti di *Western Legal Tradition*, di trarre elementi di assonanza, e prospettive prevalenti, nella relazione fra modelli di liberalizzazione e semplificazione. Ma se la complessità caratterizza le dinamiche infra e extra-ordinamentali, il bisogno di normazione è crescente, e ciò produce la conseguenza che il legislatore è quasi obbligato a intervenire periodicamente con provvedimenti correttivi, producendo un numero sempre crescente di regole – uno “sciame normativo”³² o una “riforma permanente”³³ – e senza riuscire, talvolta, a semplificare efficacemente³⁴. Questo sforzo, senza successo, richiama, in una

²⁷ G. d’Ignazio, *La semplificazione amministrativa negli Stati Uniti d’America tra trasparenza e partecipazione*, in questa *Sezione monografica*.

²⁸ G. Crepaldi, *Lo Stato agile: regolazione intelligente e semplificazione amministrativa in America Latina*, in questa *Sezione monografica*.

²⁹ Sul diritto amministrativo ultra-statale, v. le recenti riflessioni di G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, 158.

³⁰ G.F. Ferrari, *Introduction. Simplification and consent in administrative action*, cit., 1.

³¹ Sul tema della complessità in relazione ai fenomeni giuridici, v. G. Guerra, *La complessità e lo strumentario del comparatista. Alcuni esempi del diritto delle tecnologie*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2020, 832-867; R. Scarciglia, *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell’età dell’asimmetria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2019, 701-720; D. Gerber, *Method, Community & Comparative Law: An Encounter with Complexity Science*, in *16 Rog. Will. Un. L. Rev.*, 1, 110-128 (2011); P.G. Monateri, *Deep Inside the Brumble Bush: Complessità e riaffermazione delle scienze umane*, in *Riv. Crit. Dir. priv.*, n. 2, 2006, 481-488; E. Kades, *The Laws of Complexity & the Complexity of Laws: The Implications of Computational Complexity Theory for the Law*, in *49 Rutgers L. Rev.*, 1997, 403-484.

³² La fortunata espressione è di G. Severini, *La seconda novellazione “correttiva ed integrativa” del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale dir. amm.*, n. 10/2010, 1057-1059.

³³ G. Capano, *Le politiche amministrative: dall’improbabile riforma alla riforma permanente?*, in G.D. Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (cur.), *Condannata al successo?*, Bologna, 2000, 153-198.

³⁴ N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce: a proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, n. 1, 275-292.

prospettiva letteraria, il “mito di Sisifo” – cui si fa esplicito riferimento nella presentazione dei saggi della sezione

3. Il “mito di Sisifo” e la semplificazione amministrativa

La semplificazione del diritto è stata, talvolta, associata al mito di Sisifo – al *Sisyphes heureux* – che Albert Camus definisce come colui che vive «l'indicibile supplizio, in cui tutto l'essere si adopra per nulla condurre a termine»³⁵. Alcuni studiosi concordano nel ritenere che la semplificazione rappresenti un oggetto utopico, un mito, particolarmente difficile (e complicato) da raggiungere, che può trasformarsi, per il legislatore e per l'operatore del diritto, in un vero e proprio incubo³⁶. Nella mitologia greca, Sisifo era condannato a portare un grosso macigno verso la sommità di una montagna, e, una volta in cima, il masso rotolava giù, obbligando il malcapitato a ripetere la stessa operazione sino all'eternità. Il riferimento a questo mito rappresenta, fra le diverse interpretazioni che ne sono state date, anche l'ipostasi di un continuo, inutile, sforzo del volere umano.

È così anche per la semplificazione amministrativa?

Non è facile rispondere a questa domanda, se si considera, in particolare, la velocità con cui si trasformano gli ordinamenti, le formule politiche, gli istituti, i problemi giuridici che divengono sempre più complessi all'interno di sistemi dinamici con un elevato numero di proprie componenti che interagiscono continuamente fra loro, modificandosi. Tuttavia, il *Sisyphes heureux* di Camus lascia supporre che coloro che si adoperano per la semplificazione siano semplicemente “felici” di ricominciare il loro percorso alla ricerca di modelli efficaci che riescano a ridurre la crescente complessità di norme e procedure³⁷.

4. Considerazioni conclusive

La complessità del tema della semplificazione amministrativa, e delle sue diverse sfaccettature, emerge dai contributi contenuti pubblicati in questa *Sezione monografica*, il cui obiettivo è stato quello di far emergere le scelte in alcuni ordinamenti stranieri delle strategie di semplificazione

³⁵ A. Camus, *Le mythe de Sisyphe*, Paris, 1942, consultato in *Opere*, trad. it. e introd. a cura di R. Grenier, Milano, 1988, 316, richiamato da B. du Marais, *Simplifier le droit: du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique?*, in *Revue française d'adm. pub.*, 2016, n. 157/1, 183-204; L. Casini, *Il mito di Sisifo ovvero la quarta riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, in *Giornale dir. amm.*, n. 10/2010, 1006-1014; W.J.M. Voermans, *The Sisyphus paradox of cutting red tape and managing public risk: The Dutch case*, in *Utrecht L. Rev.*, 2008, vol. 4, n. 3, 128-144; L. Vandelli, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, 1997.

³⁶ Per tutti, v. G. Regonini, *Administrative Simplification Between Utopia And Nightmare*, in M. Bait, M. Brambilla, and V. Crestani (eds.), *Utopian Discourses Across Cultures: Scenarios in Effective Communication to Citizens and Corporations*, Berna, 2016, 105-124.

³⁷ B. du Marais, *Simplifier le droit*, cit.

amministrativa, e le differenze fra gli ordinamenti analizzati, alla luce di riflessioni che ne hanno evidenziato profili simmetrici e asimmetrici. La *research question*, alla base dei saggi presentati, ha riguardato l'interrogativo su quale sia l'indirizzo prevalente delle politiche pubbliche e delle scelte legislative degli ultimi anni in esperienze amministrative con carattere diverso, sia in ordinamenti di *civil law* che di *common law*, dove la vocazione a semplificare è maggiormente presente nella mentalità dei giuristi. Da tale ultima prospettiva, i saggi di D'Ignazio³⁸ e Pangallozzi³⁹ analizzano, rispettivamente, le esperienze degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, nel comune riferimento alla *better regulation* come modello nato nell'esperienza nord-americana, come "paradigma di gestione dell'intero ciclo delle norme", per circolare successivamente nelle istituzioni europee e nei singoli ordinamenti che ne fanno parte, oppure che aspirano a divenirne membri.

Rispetto alle diverse strategie di semplificazione cui si è fatto cenno e al riferimento al mito di Sisifo – in presenza di una complessità crescente dei gravi problemi che l'amministrazione pubblica deve attualmente affrontare – giunge naturale la domanda se vi sia un modello di regolazione che potrebbe segnare un cambio di passo in queste strategie e costituire un modello condiviso in una prospettiva della semplificazione che vada al di là delle singole esperienze nazionali. Sono convinto che, pur con tutti i problemi giuridici che ciò comporta, la più efficace prospettiva di cambiamento possa essere fornita dalla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica⁴⁰, come emerge dalle esperienze straniere analizzate e, in particolare, dalle riflessioni di Colin⁴¹, di d'Orlando e Happacher⁴². Se, in tale contesto, le carenze di infrastrutture e i ritardi nello sviluppo di questo processo costituiscono, da una parte, un ostacolo evidente ad una semplificazione finalizzata a nuovi modelli di regolazione, e a una articolazione ampia degli obiettivi, dall'altra, l'impegno degli Stati dell'Unione, ma anche degli ordinamenti economicamente più sviluppati, non può che andare in questa direzione, come dimostrano i contenuti dei Piani nazionali di ripresa e resilienza presentati all'Unione nel quadro del programma *Next Generation EU*.

³⁸ G. D'Ignazio, *La semplificazione amministrativa negli Stati Uniti d'America*, cit.

³⁹ M.C. Pangallozzi, *Per una legge equa, semplice ed economica: la semplificazione nel Regno Unito*, in questa *Sezione monografica*.

⁴⁰ Cfr. F. Notari, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2020, 21-32; A. Natalini, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2008, 105-111.

⁴¹ F. Colin, *Les risques de la simplification administrative en matière d'accès aux droits*, in questa *Sezione monografica*.

⁴² E. d'Orlando e E. Happacher, *Riforme sistemiche*, cit.