

Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni

di Paola Piras

«L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni... Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare [...]».
(I. Calvino, *Le città invisibili*)

Corruptissima republica, plurimae leges.
(Publio Cornelio Tacito, III, 27)

Abstract: Simplifications and good performance of the public administration. Between Scylla and Charybdis: Respecting complexity by overcoming

complications – Simplification is one of the central elements in the policies launched during the last three decades to modernise public administration, bring it closer to the citizen and promote economic growth thanks to the reduction of bureaucratic steps and administrative burdens.

It is a difficult path, designed in compliance with the endemic complexity of the administration due to the multiple functions performed, but aimed at the elimination of unnecessary bureaucratic complications.

Strongly stimulated by the European Union and managed in the multilevel dimension of our legal system, it goes through the current phase looking to the future and to the challenges for planning interventions in PNRR related to the post-Covid-19 pandemic.

Keywords: administration; modernization; simplification; bureaucracy; efficiency

1. Introduzione. L'amministrazione che cambia

L'evoluzione e il lento processo di cambiamento dell'amministrazione italiana ammantano la sua storia, che si caratterizza per un processo di riforma, intermittente, ondivago e fortemente radicato su un impianto legislativo ridondante e spesso non facilmente intelligibile.¹

¹ G. Melis, *Storia dell'Amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, 1996, ult. ed., 2020; R. Pagano, *Introduzione alla logistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004.

Il tema non è di oggi², come non lo è quello delle semplificazioni, e ruota ciclicamente intorno all'idea che l'Amministrazione, per la sua complessità, costituisca uno dei «problemi del Paese»³.

Dagli anni '90⁴ gli studi sull'Amministrazione e le relative riforme hanno avuto come obiettivo, pertanto, l'avvio di un processo di modernizzazione teso a conseguire un cambiamento adeguato e coerente con quello sociale, del Paese. Un percorso che procedeva lungo un filo rosso: l'aspirazione all'efficienza e all'economicità⁵ che, a loro volta, presupponevano un quadro normativo chiaro, di qualità; dunque, un intervento a tal fine⁶.

² Già nell'epoca pre-orlandiana, Romagnosi e Manna parlavano di riforma dell'Amministrazione, S. Cassese, *Cultura e politica dell'Amministrazione*, Bologna, 1971, 8 ss.

³ In questo senso nel 2004 anche il Consiglio di Stato che, con il parere del 24 ottobre reso dall'Ad. gen., sottolineava lo spostamento della semplificazione «da una considerazione eminentemente giuridica e burocratica» a quella consapevole della sua «valenza economica». L'Unione Europea nel 2020 ha stimato i costi degli oneri amministrativi per imprese e cittadini nel 3,5% del proprio PIL e nel 4,6% di quello dell'Italia. Al fine della loro riduzione l'Agenda per la semplificazione amministrativa (istituita con l'art. 24 del d.l.90/2014, conv. nella l. 114/2014) per il periodo 2020-2023 individua diversi interventi considerati prioritari per il rilancio dell'economia. Sul rapporto tra competitività, modernizzazione dell'amministrazione e semplificazione, si esprime S. Amoroso, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 2634 ss. specie 2635-6, dove si riferisce a comportamenti e regole dell'Amministrazione quali elementi che influiscono negativamente sulla competitività; nonché Idem, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*. Milano, 2006; T. Bonetti, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 182; I. Visco, *Economia, innovazione, conoscenza, Lectio magistralis*, Inaugurazione AA. 2020-2021, Gran Sasso Science Institute, 16 dicembre 2020, sottolinea il peso degli oneri amministrativi e le ricadute in termini di competitività delle imprese, spec., 5.

⁴ In questo senso, S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, n.1, 79 ss.

⁵ Aspirazione non nuova, anzi rinvenibile nel Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, presentato nel 1976 in Parlamento dall'allora Ministro della Funzione Pubblica M.S. Giannini, la cui impostazione, radicalmente innovativa e lungimirante, era incentrata sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, ma che, però, come amaramente sostenuto dallo stesso Giannini, non sortì gli effetti sperati. M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro It.*, 1979, 289 ss.

⁶ Per un approfondimento sull'avvio delle politiche di semplificazione e sulle loro caratteristiche si rinvia alla ricerca del centro studi di Confindustria, S. Cassese - G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare, Le istituzioni*, vol.1, Bologna, Bologna, 1998; vol.2, (a cura di) G.de Caprariis-G. Vesperi, *Le regole e le procedure*, vol.3 (a cura di) M. Arsi - M.G. Coronas - P. De Luca, *Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1998, 385; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699.

Ciò ha fatto sì che l'attenzione del legislatore, anche in linea con l'analogo processo in corso negli Stati membri dell'Unione Europea⁷, si concentrasse sul miglioramento della qualità della regolazione, sul dialogo tra la cultura aziendale e quella giuridica, sulla semplificazione dei procedimenti e la razionalizzazione dei processi, anche grazie all'applicazione sistemica delle tecnologie digitali alla pubblica amministrazione.

Un processo complesso, quello verso il cambiamento, per la difficoltà delle organizzazioni burocratiche a trasformarsi, giacché prive di meccanismi utili ad assicurare il costante e fisiologico adattamento alle nuove esigenze sociali indotte dal dinamismo della società⁸. Amministrazioni dove l'individuo, soggetto attivo nella vita dell'organizzazione, svolge un ruolo centrale rendendosi, spesso, protagonista della lentezza e dell'inefficienza⁹, quasi incurante (o inconsapevole?) del "valore" del tempo¹⁰.

È evidente come, a iniziare dai "fertili" anni Novanta¹¹, sia, però, gradualmente maturata in modo crescente la consapevolezza della "crisi"

⁷ Si veda la Raccomandazione del Consiglio dell'OSCE adottata nel 1995 sul miglioramento della qualità della regolazione nel suo essere precondizione per la certezza del diritto, l'efficienza e l'economicità della pubblica amministrazione. Primo passo per un'azione comune degli stati membri la costituzione nel 2000 della Commissione Mandelkern (composta dai ministri della funzione pubblica dell'eurozona con l'obiettivo di sensibilizzare gli stati membri all'avvio di un processo orientato a garantire la qualità della normativa) la cui relazione finale, presentata nel 2001, definiva per la prima volta un approccio comune alla qualità della regolamentazione e prendeva le mosse proprio dalla semplificazione normativa e amministrativa.

⁸ Lungimirante sul punto la visione di M. Crozier che osserva, criticamente, il fatto che il ruolo del personale nelle amministrazioni pubbliche spesso, piuttosto che essere funzionalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico, è teso a implementare il proprio potere all'interno dell'organizzazione divenendo pertanto causa di inefficienza. (M. Crozier, *Le phenomene bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil, trad.it. *Il fenomeno burocratico*, Milano, 1969; Idem, *L'Enterprise a l'ecoute. Apprendre le management post-industriel*, Paris, 1989; M.Crozier-E.Friedberg, *L'acteur et le systeme. Les contraintes de l'action collective*, Paris, trad.it. *Attore sociale e sistema*, Milano, 1978). L'Autore interpreta l'incapacità dell'Amministrazione di cambiare e trasformarsi come una prerogativa intrinseca al modo di essere della burocrazia che non dispone al suo interno strumenti istituzionali per potersi correggere. Ritiene, infatti, che il cambiamento possa essere indotto solo in ragione di "crisi" che amplificano l'esigenza di un cambiamento.

⁹ Si legga S. Rossi, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Roma-Bari, 2009, IX.

¹⁰ Diffusamente M. Clarich, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 691 ss.; G. Vesperini, *L'indennizzo da ritardo: l'ennesima promessa mancata*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014, 4, 445 ss.; E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss, specie 341; A. Averardi, *Il Consiglio di Stato e la risarcibilità del danno biologico da ritardo*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2011, 742 ss.; M. Lipari, *I tempi nel procedimento amministrativo: certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2003, 291 ss.

¹¹ «Anni fertili» li definisce P. Grossi, *Per un diritto amministrativo del tempo post-moderno*, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, a cura di R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta, Firenze, 2016, XXIII ss, spec. XXV.

dell'amministrazione pubblica e dell'esigenza di superare gli originali assetti per disegnarla come una burocrazia moderna. Lontana, dunque, dall'immagine di burocrazia pubblica coincidente con l'inefficienza organizzativa¹² e orientata, invece, ad assumere una fisionomia diversa, grazie a interventi mirati a generare cambiamenti nel procedimento, nella gestione del personale, nei processi decisionali e di programmazione, nei sistemi di controllo¹³. Indispensabili per far funzionare l'amministrazione e superare le criticità ciclicamente rilevate in termini di inefficienza amministrativa e farraginosità organizzativa¹⁴.

Criticità testimoniate anche dalle raccomandazioni specifiche rivolte nel tempo al nostro Paese¹⁵dall'Unione Europea, grazie al superamento dell'idea che la qualità dell'azione amministrativa fosse da ascrivere alla pura competenza nazionale, e il maturare crescente della sensibilità che coglieva l'interdipendenza tra il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni nei singoli Stati e l'efficacia delle politiche europee¹⁶.

Da qui l'attenzione sia al potere organizzativo pubblico che all'attività dell'amministrazione¹⁷, alle possibili trasformazioni in un'ottica di semplificazione, utili ad avvicinare cittadino e amministrazione, favorirne il dialogo e al tempo stesso agevolare lo sviluppo economico (o quantomeno non costituire un freno)¹⁸.

In tale quadro è maturata anche la consapevolezza delle potenzialità della tecnologia informatica e della sua applicazione al diritto, con l'acquisire

¹² M. Albrow, *La burocrazia*, Bologna, 1973, 80-87.

¹³ W. J. Kickert (edited by), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Administration*, London, Sage, London, 1997, pag. 51 ss.; B. Guy Peters, *The politics of Bureaucracy*, London, Routledge, 2001, 300 ss.; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2002, 165-209.

¹⁴ F.G. Scoca, *Considerazioni sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa*, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, cit, 639 ss, spec. 646-650; M. Ramajoli, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 187 ss.

¹⁵ Fin dagli anni novanta il tema della semplificazione può dirsi proprio dell'Unione Europea, G.F. Ferrari, J.O. Frosini (eds.), *Better Regulation and Administrative Simplification: a Comparative Study*, Bologna, 2007.

¹⁶ Formalizzata nel 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, diffusamente Chiti M. – Natalini A. (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo: le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012.

¹⁷ Per cogliere la dimensione dinamica della "specialità" dell'Amministrazione e conseguentemente del diritto che la disciplina, L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001, spec. 454 ss.

¹⁸ Sul ruolo critico svolto da burocrazia e cultura giuridica, da tempo considerati fattori che frenano la società e la crescita economica, si legga M. Franzinelli (a cura di), *E. Rossi-G. Salvemini. Dall'esilio alla repubblica: lettere 1944-1957*, Torino, 2004. Sul punto anche P. Lazzara, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 533 ss.

una crescente rilevanza nella gestione pubblica, anche in una prospettiva di semplificazione.

In quest'ottica nel 2005, con il D.Lvo n. 82, si approvava il Codice dell'amministrazione digitale con l'obiettivo di mettere a sistema le "regole"¹⁹ in punto di informatizzazione della pubblica amministrazione e semplificare i rapporti cittadino amministrazione.

Obiettivo non raggiunto compiutamente (anche a causa dell'errore di impostazione: informatizzazione come obiettivo e non come strumento) con la conseguente necessità di numerosi, successivi, interventi di modifica. Il percorso per la reingegnerizzazione e il cambiamento dell'amministrazione, funzionale a costruire un nuovo rapporto, aperto, trasparente e semplificato con il cittadino, vede la semplificazione assumere quasi la dimensione di «un feticcio ideologico»²⁰ al punto che viene sottovalutato l'effetto critico indotto da un dinamismo non finalizzato a ripensare, e disegnare di conseguenza, i modelli, anche in ragione di un'amministrazione digitale, ma che, invece, guardava ad una sola parte del problema.

Così, l'informatizzazione non è stata letta, correttamente, come avrebbe dovuto, come uno degli strumenti «utili a favorire» la via verso la semplificazione. Diveniva, invece, «obiettivo finale», in ragione delle potenzialità che offriva quale strumento²¹ da applicare a processi burocratici rimasti, però, inalterati in un quadro organizzativo statico, nel quale, peraltro, si sottovalutava il ruolo centrale del personale che, conseguentemente, non era al centro, quale protagonista di processi formativi dedicati e innovativi.

Questo modo di procedere, pur nell'intento, positivo e dichiarato, di voler riformare la pubblica amministrazione e favorire la semplificazione, anche se esprimeva punti di forza nell'essere finalizzato a contribuire a una migliore qualità dei servizi, ridurre i tempi d'attesa, contenere i costi,

¹⁹ F. Caio, in *Lo Stato del digitale, Come l'Italia può recuperare la leadership in Europa*, Venezia, Marsilio, 2014, 41, ha definito il CAD «una sorta di Costituzione di come si digitalizza la pubblica amministrazione, ben strutturato, ma spesso ignorato dallo stesso legislatore».

²⁰ Così R. Ferrara, *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?* In *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2014, 1 ss.

²¹ Cfr. P. Zocchi, *Il digital divide globale* in Buongiovanni A., Marzano F., Tesi E., P. Zocchi, *Digital Divide: la nuova frontiera dello sviluppo globale*, Milano, 2003; già nel 2003 in merito alle potenzialità delle ICT affermava che «... le *Information and Communication Technologies* possiedono oggi la forza di un paradigma diverso, alternativo, quasi rivoluzionario non solo rispetto alle tecnologie del passato, ma anche relativamente alla forma e all'organizzazione della nostra società così come la conosciamo». Se ciò è innegabilmente vero, oggi, però, non possiamo esimerci dal considerare che, paradossalmente, sono proprio le grandi potenzialità di questi nuovi strumenti a costituire uno degli ostacoli principali al cambiamento.

aumentare la produttività e individuare meglio le responsabilità, ha, però, faticato a trovare attuazione.

Ha prodotto nuovi divari, anche digitali²², interni ed esterni all'Amministrazione, nonché generato un doppio binario, cartaceo e digitale²³, ridondante e farraginoso, al di fuori da una *governance* strategica complessiva, che fosse espressione di una rilettura consapevole dell'Amministrazione.

Non si è, cioè, tradotto in una semplificazione²⁴.

Si è rivelato, invece, un esempio di, come e quanto, la “auspicata” semplificazione imponga una lettura complessiva e trasversale dell'amministrazione, che muova dal quadro normativo che la disciplina e dal suo dover essere leggibile dal cittadino²⁵, per transitare, poi, alla sua, fisiologica, complessità organizzativa da governare, semplificandola, senza eliminarla²⁶ e, infine, ai procedimenti²⁷.

Diversamente, la visione parziale, concentrata sui meri procedimenti, non avrebbe un effetto semplificante; diverrebbe una complicazione, mascherata sotto l'imperativo ideologico della semplificazione.

²² L. Sartori, *Il digital divide*, Bologna, 2006; J. Van Dijk, *The digital divide*, Cambridge, UK, 2020; P. Costanzo, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2019, 71-88; L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione individuale nello spazio virtuale*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 21-22 novembre 2013, Torino, 2014, 191; A. Alù-A. Longo, *Cos'è il digital divide, nuova discriminazione sociale (e culturale)*, in *Agenda digitale.it*, consultato in <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/il-digital-divide-culturale-e-una-nuova-discriminazione-sociale/>, 13 marzo 2020.

²³ Nel 2001, J.E. Fountain, *Paradoxes of Public sector Customer service*, Governance, in *Int. J. Pol. Adm.*, Vol. 14, No. 1, January, 55-73, giustificava il doppio binario in virtù della riflessione per cui la presenza di utenti privi di competenze digitali o di accessi a canali informatici impone, comunque, al settore pubblico di assicurare la fornitura dei servizi, anche a costo di mantenere canali di colloquio tradizionali paralleli a quelli on-line che si sono nel frattempo sviluppati. Si veda più di recente Idem, *On the Effects of e-Government on Political Institutions, Contribution*, in D.L. Kleinman and K. Moore (eds.), *Routledge Handbook of Science, Technology and Society*, London, 2014.

²⁴ Su informatizzazione e semplificazione E. Carloni, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 7, 708 ss.; A.F. Spagnuolo - E. Sorrentino, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2021.

²⁵ R. Assy, *Can the Law Speak Directly to Its Subjects? The Limitation of Plain Language*, in *Journal of Law and Society*, Vol. 38, 2011, 376 ss.; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

²⁶ Così G. Arena, *L'implementazione della semplificazione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 2012.

²⁷ M. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in G. Vesperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?* Milano, 2006, 17 ss.

2. Tra complessità e complicazioni. La semplificazione come obiettivo e come strumento: il labirinto delle interazioni

Semplificazione, dunque, come filo rosso della modernizzazione²⁸. Obiettivo e, al tempo stesso, strumento per migliorare il dovere di efficienza della pubblica amministrazione²⁹, per portarla a funzionare meglio, nella logica della legalità di risultato³⁰, parametro giuridico europeo di valutazione della gestione dell'amministrazione³¹.

La sequenza di fasi che caratterizzano il processo stimola una riflessione preliminare, quasi una presa d'atto, su alcuni profili. In primo luogo, la criticità rappresentata dalla molteplicità di (crescenti) funzioni che l'amministrazione pubblica è chiamata ad assolvere per il soddisfacimento degli interessi pubblici³². A seguire il moltiplicarsi dei modelli utilizzati e la conseguente complessità organizzativa dovuta proprio «all'accrescimento disordinato»³³ delle strutture pubbliche, vero e proprio arcipelago. Infine, la molteplicità dei livelli di regolamentazione coinvolti: sovranazionale, europeo, nazionale; regionale, locale³⁴.

Fattori che, nel loro insieme, possono dirsi alla base della complessità (ma anche delle “complicazioni”) dell'amministrazione e che se, da un punto di vista organizzativo, impongono sia la riduzione dei modelli, che del numero degli enti; sotto il profilo dell'attività richiedono procedimenti semplici, con tempi certi, funzionali a tecniche di tutela degli interessi coerenti con il

²⁸ Cfr. L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in Reg. 1997, 329 ss. La Corte costituzionale considera la semplificazione dell'attività amministrativa espressione del principio del buon andamento: Corte Cost., sent. 27 giugno 2012, n. 164, in www.cortecostituzionale.it.

²⁹ Cfr. Corte dei Conti, sez. II, 13 marzo 1989, n. 54, in *Riv. Corte dei Conti*, 1989, I, 109.

³⁰ L. Torchia, *L'efficienza della pubblica amministrazione tra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, Relazione al 64 Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi, vincoli e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018; D. Vese, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, Milano, 2018; M. Immordino, A. Police (a cura di) *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino, 2004.

³¹ Diffusamente R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in (a cura di) B. Marchetti, M. Renna, *La giuridificazione*, vol. III, Firenze, 2016, 445 ss., spec. 458, Studi (a cura di L. Ferrara, D. Sorace) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa*.

³² Già O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, 428, evidenziava la connaturata complessità dell'amministrazione e il suo essere conseguente alla molteplicità di fini che è chiamata ad assolvere.

³³ Così F.G. Scoca, *Considerazioni sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa*, cit., 649. Di «intrinseco disordine» parla anche P. Grossi, *Per un diritto amministrativo del tempo post-moderno*, cit., XXIV, richiamando analoghe considerazioni svolte nel 2006 da G. Berti, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in G. Gitti, (a cura di) *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, Bologna, 2006.

³⁴ S. Salvi, *La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2012, 696 ss.

principio di buon andamento; dal punto di vista normativo, regole di qualità³⁵.

Ossia interventi che, pur rispettando l'intrinseca complessità dell'amministrazione, gradualmente sopprimano le inutili complicazioni³⁶ e riducano i loro costi.

La via verso le semplificazioni va però, come si è anticipato, letta in una dimensione più ampia, multilivello, che vede l'Europa protagonista nello stimolare politiche utili a promuovere negli Stati membri attraverso atti di indirizzo, anche con Raccomandazioni specifiche per Paese, processi di liberalizzazione delle attività economiche, l'eliminazione di complicazioni burocratiche, di ritardi, di oneri con effetti dissuasivi che si pongano in contrasto con il principio di buona amministrazione espresso dalla CEDU e con le quattro libertà fondamentali del mercato interno³⁷.

In particolare, nei confronti del nostro Paese le recenti Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea del 9 luglio 2019 sul Piano Nazionale di Ripresa 2019 e il Country report 2020 della Commissione europea sull'Italia, nel febbraio 2020, insistono nella richiesta di interventi normativi per il contenimento degli ostacoli burocratici e l'incremento di efficienza dell'amministrazione.

Indirizzi, peraltro, in linea con l'attuazione dell'art.41 della Costituzione sull'iniziativa economica privata³⁸ e con l'esigenza di disincentivare l'inerzia con cui talvolta l'amministrazione gestisce e porta a termine le pratiche amministrative.

Sul fronte interno, invece, la modifica nel 2001 del titolo V della Costituzione conferma che la semplificazione da statale diviene policentrica,

³⁵ Leggibili per gli operatori e per i cittadini, ossia coerenti e chiare sotto il profilo giuridico formale e la cui onerosità sostanziale sia proporzionale ai benefici da ottenere, «superiori ai costi» indotti dalla regola, indispensabile e portatrice di benefici, così Cons. St., Ad.gen., 25 ottobre 2004. Diffusamente M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011; M.A. Sandulli (a cura di) *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.

³⁶ B.G. Mattarella, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, Relazione tenuta al 64 Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018, in *Astrid, Rassegna* n.11/2019, 6: «La complicazione è una conseguenza della complessità delle vicende che le amministrazioni pubbliche devono governare».

³⁷ S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2014; P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa e il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, 475 ss.; C. Barbati, *Semplificazione e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, 345; F. Basilica, *La qualità della regolazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, ottobre 2003, 18

³⁸ L'articolo nasce dalla fusione degli art. 37 e 39 del progetto discusso e approvato nella seduta del 13 maggio 1947 con l'obiettivo di armonizzare l'attività economica privata con il fine pubblico. Cfr A.C. 3935-6, in www.Legislature.precedenti.camera.it.

in ragione della nuova configurazione dell'assetto delle funzioni tra Stato, Regioni, enti locali ³⁹.

Proprio nelle Regioni e negli enti locali diviene strategica in ragione delle nuove opportunità offerte dall'autonomia regolamentare. Si avviano, pertanto, tecniche di razionalizzazione per contrastare la frammentazione dei soggetti legittimati a partecipare alle attività amministrative, per ottenere tempi certi, rapidi, di conclusione del procedimento, ma al tempo stesso per rispettare le autonomie e il policentrismo⁴⁰.

Queste le ragioni che hanno determinato, nel tempo, politiche di semplificazione diversamente articolate, sia per l'esigenza di ridurre le leggi⁴¹ e in generale le disposizioni regolamentari che disciplinano l'amministrazione (semplificazione normativa), che per lo snellimento dei

³⁹ Peraltro già previsto dall'art. 29 della l. n. 241/1990, nella sua versione originaria. La modifica intervenuta nel 2009 ha, poi, qualificato alcuni istituti di semplificazione elencati nei c.2 *bis*, *ter* e *quater*, livelli essenziali delle prestazioni con il conseguente vincolo per regioni ed enti locali di non poter prevedere livelli di garanzie inferiori a quelle previste dalla legge nazionale, ma di poterla derogare solo in *melius*. Si rinvia a A. Simonati, *Semplificazione dell'attività amministrativa e livelli essenziali delle prestazioni: la Consulta e il regionalismo "temperato"*, *Le Regioni*, 2019, 292 ss.; Idem, *La disciplina della SCIA edilizia tra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, *Le Regioni*, 2016, 580 ss.

⁴⁰ Importante anche il rispetto delle autonomie nella MOA. Il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (cd. Decreto sviluppo) ha esteso, infatti, la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) alle Regioni e agli enti locali. Ha, però, tenuto conto del sistema di *governance* multilivello introdotto con la modifica del titolo V e strutturato una procedura rispettosa delle varietà territoriali legate all'autonomia organizzativa e funzionale degli enti locali. Cfr. C. Marzuoli, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi* in (a cura di) Caretti, *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2009, 241-257; S. Cerilli, *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in www.astrid.eu. Sempre in merito al rispetto della *governance* multilivello, fondamentale l'impostazione presente nella Legge n.114/2014 sul «governo della semplificazione» disegnato quale politica comune a Stato, regioni, autonomie locali mediante la definizione di un'Agenda per la semplificazione di carattere triennale (art.24, c.1) che trasforma il modello originariamente privilegiato da normativo (legge statale- norme regionali di attuazione) in amministrativo (atto amministrativo di programmazione poi condiviso in ragione della configurazione multilivello del nostro ordinamento). Sotto il profilo del coordinamento della semplificazione in un'ottica multilivello, importante la previsione di adottare «tenuto conto delle specifiche normative regionali, una modulistica standardizzata e unificata per tutto il territorio nazionale» (c.3) che costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi del 117, c. 2, Cost., lett. e, m, r. Fa riflettere l'incertezza che caratterizza la successione di strumenti individuati nel tempo per la programmazione delle semplificazioni: la legge annuale prima (3); il piano di azione della semplificazione ai sensi del d.l.4/2006, poi (1); infine l'agenda per la semplificazione con valenza triennale (2). In dottrina G. Vesperi, *La semplificazione politica comune*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 11, 2014, 1019 ss.

⁴¹ Diffusamente sul tema dell'eccessiva numerosità di leggi in Italia, M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997.

procedimenti e il contenimento dei relativi oneri (semplificazione amministrativa)⁴².

Le prime, in linea con le Raccomandazioni comunitarie e dell'OCSE, grazie all'emanazione della L.59/1997, sfociavano nell'istituzionalizzazione di un sistema costruito intorno alla Legge annuale di semplificazione⁴³ quale espressione della necessità di un intervento costante nel tempo e dalla cadenza predeterminata.

Si approdava, così alla L. n.50/1999, che introduceva l'Analisi di Impatto della Regolamentazione⁴⁴ e istituiva il Nucleo e l'Osservatorio per la semplificazione (poi aboliti dalla l.n.137/2002), con l'impegno di migliorare la qualità della regolazione e aumentare la certezza del diritto.

Dalla fine degli anni Novanta il richiamato "sistema" ha portato all'emanazione di numerose disposizioni "taglia leggi" e "taglia regolamenti"⁴⁵; all'avvio di un'importante percorso di delegificazione e di codificazione mediante il ricorso ai Testi Unici.

Le seconde, quelle amministrative, invece, tese a ridurre tempi e costi nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, sono intervenute, e intervengono, sui procedimenti amministrativi, nei confronti dei quali la legge n.241/1990 rappresenta una tappa fondamentale⁴⁶: la

⁴² Sulle relazioni tra semplificazione amministrativa e normativa, si rinvia a M. Chiti, *Semplificazione delle regole, cit.*, 17 ss.

⁴³ Previsione contenuta nell'art. 20 della L. n.50/1999 che la introduce come strumento semplificatorio a cadenza annuale. M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo, legge annuale di semplificazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 385 ss., manifestava dubbi in merito alla cadenza annuale e alla sua forza cogente, puntualmente rivelatisi fondati. La perplessità, allora collegata al difficile rapporto leggi (l. n.59/1997)-leggi figlie (l.n.50/1999), suggerisce una riflessione sulle leggi periodiche, sul potere del legislatore di porre vincoli al legislatore futuro in assenza di una previsione costituzionale (S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 61 ss.) e sulla natura giuridica di auto-obbligazione di questo potere. Offre, così, spunti oggi per una rilettura dello strumento della legge annuale quale legge di sistema e sulla sua fragilità, cfr. E. Frontoni, *La periodicità perduta e quella neonata: legge di semplificazione annuale e legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *federalismi.it*, febbraio 2019.

⁴⁴ Da ultimo disciplinata dalla L. n.246/2005, s.m., che ha introdotto lo strumento di verifica dell'impatto della regolamentazione le cui procedure e modalità di svolgimento sono regolate dal DPCM n.169/2017.

⁴⁵ Interessante notare come alcune di esse, le taglia leggi, prevedessero (come nel caso della n.246/2005, n.133/2008) elenchi di leggi da abrogare mentre altre, al contrario, con un approccio inverso (si pensi alla l.n.69/2009) prevedevano l'adozione di decreti legislativi delegati contenenti gli elenchi delle disposizioni che rimanevano in vigore. Numerosi i problemi sollevati in ragione della tecnica seguita, sul punto N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della l. n. 246/2005*, in *Rass. Parl.*, 2006, 288-289.

⁴⁶ La legge n.241/1990 e s.m.i. disciplina in via generale gli istituti di semplificazione, ma va integrata con le singole discipline di settore, specifiche per i diversi procedimenti che, in ragione del principio di specialità, prevalgono su quella generale. Diffusamente M. Vipiana, *I procedimenti amministrativi. La disciplina attuale ed i suoi aspetti problematici*, Padova, 2012, 11 ss.

contestualizzazione delle semplificazioni nel ripensamento del complessivo processo di riforma dell'amministrazione.

In particolare, nella diversa lettura del rapporto cittadino amministrazione e del legame con l'istituzione che pone il cittadino al centro⁴⁷. Soggetto attivo che, attraverso la propria azione, vuole essere risorsa; conoscere e partecipare all'azione amministrativa⁴⁸.

La semplificazione procedimentale, nell'ottica della sua riconduzione al principio del buon andamento, ha offerto lo spunto per riflettere sull'adeguatezza delle misure introdotte rispetto alla duplice esigenza di soddisfare l'efficienza e l'economicità, da un lato, le garanzie sottese alla funzionalizzazione dell'attività amministrativa al perseguimento dell'interesse pubblico, dall'altro.

Ci si è chiesti, cioè, se il pendolo evidenzia un corretto bilanciamento o se invece si possa temere uno sbilanciamento del rapporto a favore delle prime, piuttosto che delle seconde. La riduzione dei termini, la predeterminazione dei meccanismi per l'acquisizione dei pareri o delle valutazioni tecniche, il silenzio assenso, la disciplina degli accordi tra amministrazioni, così come disciplinati dalla l.241/1990, garantiscono la funzionalizzazione dell'azione all'interesse pubblico primario o la sbilanciano a favore del contenimento del tempo? Mantengono inalterati i livelli di garanzia degli interessi dei soggetti coinvolti (interessati e controinteressati)?⁴⁹

La stessa Corte costituzionale ha affermato che il valore del tempo nel quale la decisione è assunta, nel rispetto dei principi di certezza del diritto che la presidono, è, esso stesso, espressione del rispetto del dovere di buona amministrazione⁵⁰. Coerente, pertanto, con la sua evoluzione funzionale “da principio in funzione dell'efficacia della p.a. (*ex parte principis*) a principio in funzione dei diritti dei cittadini (*ex parte civis*)”⁵¹.

⁴⁷ Diffusamente, S. Cassese, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 1993.

⁴⁸ M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, in (a cura di) A. Pioggia, A. Bartolini, *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 295 ss.

⁴⁹ A. Travi, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, col. 175; Idem, *Silenzio assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 16 ss.; Idem, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro it.*, 2011, 519.

⁵⁰ Così Corte Costituzionale, sentt. n. 404/1997; n. 40/1998; n. 104/2007, in www.cortecostituzionale.it.

⁵¹ S. Cassese, *Relazione alla Giornata sul diritto alla buona amministrazione*, Barcellona, 2009, in www.irpa.eu; R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della A.*, in (a cura di) B. Marchetti, M. Renna, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol.III, *La giuridificazione*, Firenze, 2016, 445 ss.

La lettura della legge, degli atti che hanno accompagnato la presentazione del testo al fine della sua approvazione, ma, soprattutto, del complessivo quadro di disciplina introdotto per portare l'amministrazione a strutturarsi in forma dialogica per favorire la partecipazione, evidenziano un forte assetto di garanzie procedurali. Funzionale all'effettività della tutela degli interessi pubblici coinvolti e, parallelamente, dei singoli diritti della persona, senza che possa oggi sostenersi un impoverimento delle garanzie. Anzi, la disciplina introdotta per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, la responsabilità per danno ingiusto, confermano che l'aspirazione all'accelerazione dei procedimenti amministrativi può dirsi soddisfatta, finalmente, l'esigenza di intendere l'adempimento della pubblica amministrazione non solo nell'adozione dell'atto in tempi certi, bensì nella sua adozione nel rispetto della celerità⁵². In ossequio al principio di efficienza che vuole l'amministrazione impegnata a ponderare, bilanciandole, le diverse opzioni al fine del corretto assetto degli interessi⁵³.

Coerentemente, come ha sottolineato il Consiglio di Stato⁵⁴, all'evoluzione, nel diritto vivente, del principio di buona amministrazione, "modello in cui la funzione amministrativa viene a rivestire anche un ruolo di preminente importanza per la creazione di un contesto idoneo a consentire l'intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell'attuale contesto internazionale...". Ciò impone che l'impatto dell'attività amministrativa sui cittadini non possa essere sottovalutato, ma, al contrario, «considerato e quantificato affiancando agli strumenti giuridici quelli economici di misurazione, che permeano sempre di più l'attività amministrativa»⁵⁵.

Tempo dell'atto amministrativo, dunque, «componente necessaria del mercato»; di qui l'esigenza che nel procedimento sia certo⁵⁶ e celere.

Ecco il peso delle interazioni: amministrazione-mercato-semplificazioni; amministrazione- assetto multilivello-semplificazioni.

⁵² M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, spec. 274.

⁵³ G. Pastori, *Pluralità e unità dell'amministrazione*, in *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di G.C. De Martin, Milano, 1992, 101 ss., sottolinea l'importanza di focalizzare l'attenzione sul nesso tra qualità dell'azione amministrativa e rispondenza della decisione al corretto assetto degli interessi, piuttosto che sul fatto che l'atto sia esito di un procedimento complesso o semplificato.

⁵⁴ Cons. Stato, sez.VI, 6 marzo 2018, n.1457, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁵ Idem, *ult. cit.* In dottrina, sul tempo della decisione come espressione dell'efficienza dell'amministrazione, cfr. D. Vese, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it.*, 26 settembre 2018.

⁵⁶ A. Massera, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in (a cura di M.A. Sandulli) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 22 ss.

In tal senso sono intervenute alcune leggi di riforma tese alla semplificazione del procedimento che, in risposta alle esigenze di efficienza dettate anche dall'economia, e alla nuova dimensione assunta dai tempi del procedimento, introducono in alcuni settori regole procedurali che incidono sull'accelerazione e sugli oneri. Si pensi alla L. n.124/2015, cosiddetta riforma Madia, e ai relativi decreti legislativi di attuazione. In particolare, il regolamento approvato con D.P.R. 194 del 2016, per accelerare interventi che rivestono un ruolo di particolare interesse generale, relativi a rilevanti insediamenti produttivi; opere di rilevante impatto sul territorio; o l'avvio di attività imprenditoriali, suscettibili di avere effetti positivi sull'economia e sull'occupazione, ha introdotto un procedimento di accelerazione e semplificazione attraverso il meccanismo della *fast track procedure*⁵⁷.

Ha cioè disciplinato una procedura incentrandola sul porre il tempo a presidio dell'interesse del cittadino che si rapporta con l'amministrazione e, in ragione di ciò, ha definito le regole introducendo all'art.2, l'individuazione da parte degli enti territoriali, con cadenza annuale, entro il termine perentorio del 31 gennaio, dei progetti (ascrivibili alle tipologie indicate all'art.1, dunque già inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici di cui all'art.21 del D.Lgs.50/2016 o in altri atti di programmazione); il successivo inserimento dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di ulteriori progetti, anche non ancora inseriti in atti di programmazione, la cui realizzazione sia suscettibile di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione. All'art.3, la possibilità di una riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, fino al 50% rispetto a quelli stabiliti con l'art.2 della L.n.241/1990 (anche da parte di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. All'art.4, in caso di inutile decorso del tempo del procedimento, l'esercizio d'ufficio, previa diffida, del potere sostitutivo in capo al Presidente del Consiglio, soggetto diverso rispetto all'amministrazione ritardataria.

Due percorsi paralleli, dunque, semplificazione normativa e amministrativa, che si incrociano nell'obiettivo, ma con due oggetti distinti: il quadro normativo da un lato, da snellire, rendere più ordinato e

⁵⁷ Il Cons. Stato, nell'ambito dell'esame degli schemi di decreti legislativi attuativi della l. n.124/2015, ha reso il parere n. 929/2016 sottolineandone il valore ai fini della semplificazione e dell'accelerazione degli interventi di particolare rilevanza per l'economia del Paese. Il Consiglio di Stato, in particolare, ha espresso osservazioni in merito all'art. 4 e al potere sostitutivo in caso di interventi di esclusivo interesse regionale. Sul punto (art.5, c.1, 2 D.R. 194/2018) ha avuto occasione di pronunciarsi la Corte Costituzionale, con sent.n.36 del 23.2.2018.

comprensibile, anche nel linguaggio. L'amministrazione, dall'altro, l'efficienza e l'economicità della sua azione, letta nella consapevolezza che il procedimento "ha tutte le caratteristiche di un processo produttivo, per fasi verticalmente integrate, che impiega *input* produttivi e quindi ne sostiene i relativi costi"⁵⁸.

Percorsi nei quali l'obiettivo di semplificare è strumento per conseguire l'efficienza, per assicurare al cittadino la funzionalizzazione dell'azione amministrativa alla tutela degli interessi pubblici nel rispetto della sostenibilità dei tempi legati agli interessi, anche privati, di volta in volta coinvolti. Utile, dunque, ad «assicurare il godimento degli interessi dei cittadini nell'ordinamento interno e nell'Unione»;⁵⁹ a favorire l'incontro tra interesse economico privato e interesse pubblico, nella misura in cui esalta la «rilevanza degli interessi strumentali e sostanziali di cui dispongono i privati nei confronti della pubblica amministrazione».

Semplificazione ascrivibile al diritto di cittadinanza amministrativa⁶⁰, variabile e mutevole con il variare dei tempi e delle dinamiche sociali, in quanto somma di diritti e doveri reciproci tra cittadino e amministrazioni⁶¹, grazie al quale «il potere amministrativo arretra in favore degli interessi dei cittadini»⁶².

3. Amministrazione, semplificazioni e contesto socioeconomico

Il processo di semplificazione e la sua strategicità nella via verso il cambiamento dell'amministrazione e la crescita economica del Paese, racchiudono due anime: la prima esprime la spontanea iniziativa "interna", tesa a adeguare l'amministrazione al cambiamento, alle nuove istanze dei cittadini e alle logiche del risultato. Impegnata ad intervenire sul "problema burocratico", legato ai procedimenti decisionali e all'organizzazione; a

⁵⁸ A. Petretto, *L'analisi economica del procedimento amministrativo*, in *GiustAmm.*, 10, 2015, 4.

⁵⁹ G. Vercillo, *La semplificazione amministrativa come diritto e come strumento di cittadinanza*, in (a cura di) A. Bartolini, A. Pioggia, *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, Firenze, 2016, 339 ss, spec. 348, in *Studi* (a cura di L. Ferrara, D. Sorace) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, cit.

⁶⁰ G. Arena, *Il principio di sussidiarietà nell'art.118 u.c. della Costituzione*, *Studi in onore di G. Berti*, I, 2005, Napoli, 179 ss.; R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir.amm.*, 2004, 1, 204 ss.

⁶¹ G. Filangieri, *Scienza della legislazione con giunta degli Opuscoli scelti*, vol. I, capo X, 101 ss., Milano, MDCCCXXII; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000; A. Police, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e attribuzioni regionali: la parabola dell'uguaglianza*, in (a cura di) R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, in (a cura di) L. Ferrara, D. Sorace cit., vol. I, Firenze, 2016, 67 ss, specie 69.

⁶² G. Vercillo, *La semplificazione*, cit., 349.

risolverne le disfunzioni grazie alla responsabilizzazione del personale, alla partecipazione e alla trasparenza, in linea con una moderna accezione di amministrazione che si apre e opera in un'ottica di risultato.

La seconda, al contrario, è il riflesso di uno stimolo “esterno”, l'impulso (e il richiamo) costante dell'Unione Europea⁶³ in ragione sia della volontà di intervenire per contenere la presenza di «fattori di inquinamento del mercato»⁶⁴ che possano determinare svantaggi competitivi e costituire un freno per gli operatori economici; sia per favorire l'armonizzazione giuridico amministrativa del mercato a livello europeo⁶⁵, che per incentivare il rispetto da parte dell'Italia del dovere di efficienza dell'amministrazione quale responsabilità condivisa degli stati membri⁶⁶.

La fusione tra le due anime rappresenta il motore di un percorso accidentato tra attività, organizzazione e normativa. Solo apparentemente distinte, ma intimamente e indissolubilmente legate.

Se è vero che con le riforme Bassanini (L. n.59/1997 e L.n.127/1997) e le leggi annuali del 1999 e del 2000 la semplificazione si è fatta sistema e ha trovato, poi, un ulteriore impulso nella l.n.15/2005, nella l.n.80/2005 e nella l.n.124/2015, per proseguire costantemente, fino ad oggi, nella via intrapresa, è anche vero che, non sempre, la semplificazione procedimentale “immaginata” è stata introdotta con leggi chiare e semplici e spesso non ha trovato il contesto organizzativo coerente con la semplificazione.

Di qui il naturale divario tra disegno pensato e disegno realizzato. Di qui la lentezza del faticoso percorso intrapreso per la modernizzazione⁶⁷, trent'anni di semplificazioni a prescindere da un disegno complessivo, ma

⁶³ Piace qui ricordare G. Melis, *Riformare l'amministrazione italiana*, Bologna, 15 febbraio 2021, dove osserva come il condizionamento esterno sia una «costante storica delle riforme e del cambiamento in Italia».

⁶⁴ M. Cafagno, F. Manganaro, *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, 8 ss., in (a cura di M. Cafagno, F. Manganaro), *L'intervento pubblico nell'economia, Studi. A 150 anni, cit.*, vol. V.

⁶⁵ G. Della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003; G. Napolitano, *Problemi dell'unificazione giuridico-amministrativa del mercato, in Italia e in Europa*, in (a cura di M. Cafagno, F. Manganaro), *L'intervento pubblico nell'economia, Studi. A 150 anni, cit.*, vol. V., 85 ss.; V. Parisio, *Direttiva Bolkestein, silenzio assenso, d.i.a., liberalizzazioni temperate, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A., 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. (TAR)*, 2011, 2978 ss.

⁶⁶ Come previsto dall'art. 274 del Trattato di Amsterdam fin dal 1997. Diffusamente S. Valentini, *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della Pubblica amministrazione dell'Unione europea*, in *Studi e note di economia*, 1997, 83 ss. Tale impulso dell'UE è stato determinante anche sotto il profilo dell'impegno per la riduzione degli oneri amministrativi grazie all'avvio nel 2007 del Programma d'azione per la riduzione degli OA nella UE (Comm. CE n.23/2007) che ha portato all'adozione di un modello di misurazione standardizzato per tutti i Paesi europei.

⁶⁷ F.G. Scoca, *Considerazioni sull'evoluzione dell'organizzazione amministrativa*, cit. 643, osserva che «l'amministrazione va pigramente trasformandosi».

frutto di interventi spesso originati dall'esigenza di utilizzare il diritto per determinare effetti economici⁶⁸.

Guardiamo in particolare ai regimi autorizzatori e alle criticità sistematicamente rilevate nei confronti del nostro Paese a livello europeo in termini di incertezza giuridica delle procedure; alle direttive emanate dall'UE per semplificarle, ridurre i relativi oneri e per tracciare i binari sui quali, poi, proseguire la strada⁶⁹.

Pensiamo alle semplificazioni introdotte in materia di silenzio assenso, conferenza di servizi (D.lgs. n.127/2016), SCIA⁷⁰ (D.lgs. n.126/2016, SCIA 1; D.lgs. n.222/2016, SCIA 2), PAS (procedura abilitativa semplificata equiparata alla SCIA ai sensi del D.lgs n.222/2016 per la realizzazione di particolari impianti di energia) SUAP⁷¹, DIA (poi sostituita dalla SCIA e poi ancora seguita da una nuova modalità abilitativa, la Dichiarazione di Inizio Lavori Asseverata, D.lgs. n.28/2011). Tutte scelte che intervengono sul ruolo dell'amministrazione, facendolo in qualche modo deviare rispetto a quello che la configurava come garante *ex ante* della rispondenza dell'intervento all'interesse pubblico, ad una ponderazione anticipata. Ma valutiamo anche la successione degli interventi del legislatore, quasi un rincorrersi, che se, da un lato, sono espressione della volontà di semplificare amministrativamente, dall'altro lato costituiscono una complicazione del quadro e un appesantimento della disciplina per la continua successione di norme dove, invece, la stabilità normativa è un valore e come tale deve essere considerata⁷².

Interventi destinati alle imprese e idealmente volti a semplificare i procedimenti amministrativi e ridurre gli oneri⁷³, ma talvolta lontani dal raggiungere l'obiettivo.

⁶⁸ F. Merusi, *Diritto contro economia, Resistenze istituzionali all'innovazione economica*, Torino 2006, 1.

⁶⁹ Così la Direttiva Bolkestein 2006/123/CE in tema di servizi adottata in Italia con il D. lgs.n.59/2010 ssmi. Il nostro Legislatore aveva in parte percorso la direttiva istituendo lo SUAP con il D.R.n.447/1998 ben prima che la UE sollecitasse la creazione di un unico *front office* per cittadino e imprese. In seguito all'emanazione della direttiva si è provveduto al riordino della disciplina con un'ulteriore semplificazione che ha portato alla concentrazione davanti ad un unico punto di accesso (lo SUAP appunto) anche le procedure per la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi e di quelli per l'edilizia. A. Bartolini, *Semplificazioni in materia di autorizzazioni per l'esercizio delle attività economiche, Urb. e ap*, 2012, 6, 623

⁷⁰ S. Tuccillo, *La SCIA edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'Amministrazione e le ragioni del privato*, in *Riv. giur.ed.*, 2016, 141 ss.

⁷¹ Anche in questo caso la disciplina è stata oggetto di continue modifiche e integrazioni.

⁷² Valutazione alla base delle scelte contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cfr. 88. Il Piano è stato approvato in Parlamento il 26 aprile e dal Governo il 29 aprile, presentato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021.

⁷³ Il piano di riduzione degli oneri amministrativi è stato avviato in Italia con il Piano per le semplificazioni 2007 attraverso il meccanismo del taglia oneri ex art.25 del DL

Recentemente anche il D.L.76/2020 (misure per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito con integrazioni nella L.120/2020 mostra questa fragilità: la parzialità di visione in un quadro in parte confuso, che contrasta con la linearità che dovrebbe, al contrario, contraddistinguere la semplificazione.

Un'idea di semplificazione amministrativa che appare in una certa misura non coerente e "parziale", che non coglie il valore della lettura parallela dei due profili dell'amministrazione, statico e dinamico, organizzazione e attività. Infine, che riguarda solo in minima parte disposizioni di carattere generale, privilegiando, ancora una volta, quelle specifiche, di settore, come nel caso del D.Lgs. n. 50/2016, codice dei contratti. Le scelte attuate nel merito aprono la via ad alcuni interrogativi: come, ad esempio, nel caso dell'art.3, c.2 e 4. Non siamo davanti ad una semplificazione. Ci sarebbe da chiedersi il perché dell'informativa antimafia provvisoria, a fronte della disponibilità delle banche dati e dell'assenza di una riflessione in merito alle ragioni del ritardo con il quale viene rilasciata l'informativa liberatoria. Perché nonostante la forte spinta verso l'informatizzazione come strumento di semplificazione ci si sente "impotenti" e si deroga per risolvere il problema, ordinariamente, di tempi tanto lunghi per le consultazioni delle banche dati? Non sarebbe stato più coerente spingere per la velocizzazione della procedura, trovare soluzioni grazie a strumenti di innovazione, piuttosto che abdicare e ricorrere a una "deroga" e avviare, provvisoriamente, per poi ricorrere alla condizione risolutiva? Perché, ancora una volta, non si interviene per capire le ragioni e mettere l'amministrazione nelle condizioni di rispettare la regola?

Perché nel 2020 è ancora necessario da un lato ricordare alle amministrazioni che devono "favorire" il ricorso all'autocertificazione, pur in presenza di una normativa già in vigore, oramai risalente, che faticano ancora ad applicare; dall'altro si valorizza l'autocertificazione nei settori dell'edilizia e dell'urbanistica come strumento di semplificazione. Sintomi della debolezza dell'amministrazione, della sua banalizzazione, di una visione "parziale" del cambiamento. Pertanto, inadeguata. Di un'immaturità latente,

112/2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 (cd. taglia oneri amministrativi). Il piano si basa sul processo di misurazione *ex ante* degli oneri secondo lo standard di costo europeo; è coordinato a livello statale dall'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica affiancato sotto il profilo tecnico dall'ISTAT. E' stato applicato nella programmazione 2012-2015 a muovere dalla quale si è approvato un programma triennale per la misurazione partecipata e la riduzione degli oneri amministrativi, regolatori e dei tempi con singole schede di dettaglio per area di regolazione. I Piani di riduzione individuano, per ogni area di regolazione, gli interventi normativi, organizzativi e tecnologici per la riduzione degli oneri burocratici da integrare, poi, con l'Agenda per la semplificazione.

rimasta senza risposte, che sottovaluta l'importanza di una struttura solida, formata, con strumenti e conoscenze adeguati alle sue responsabilità⁷⁴. Unico sistema per arginare la burocrazia difensiva.

Come, dunque, si conciliano le scelte con gli obiettivi? Presumibilmente in ragione del fatto che esse rappresentano la soluzione del momento per soddisfare, a prescindere dalla valutazione complessiva dell'amministrazione, gli scopi efficientistici del mercato e dare le attese risposte alle sollecitazioni di semplificazioni utili a realizzare determinati obiettivi di politica economica⁷⁵; a contenere gli oneri nei confronti delle imprese⁷⁶.

4. Dall'arte di amministrare alla responsabilità di amministrare. Le semplificazioni che verranno

Ancora una volta, dunque, il rapporto tra diritto ed economia è al centro. L'Amministrazione viene studiata non come risorsa, per il suo valore in sé, per la sua crescita e la sua valorizzazione, ma, piuttosto, per capire come fare in modo che gli istituti giuridici che la governano non siano di ostacolo all'economia.

⁷⁴M. Ramajoli, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica*, *Giorn. Dir. Amm.*, 2017, 187 ss, spec. 190, osserva correttamente come la formazione costituisca «indispensabile accompagnamento ai processi di riforma». Affermazione che si condivide ma, purtroppo, si pone in netto contrasto con l'analisi di ciò che è avvenuto negli ultimi 10 anni quando le spese per la formazione dei dipendenti pubblici sono state drasticamente tagliate (quasi dimezzate: 262 milioni di euro nel 2008; 164 milioni di euro nel 2019) generando, così una grave carenza di competenze e il “disallineamento” tra quelle disponibili e quelle di cui l'amministrazione dovrebbe disporre in un'ottica di cambiamento. Cfr. PNRR, 2021, in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

⁷⁵ L. Di Majo, *cit.*, pag.2. afferma «La nostra pubblica amministrazione vive soffocata in un formalismo esasperato che impedisce alla stessa di operare e di raggiungere risultati in grado di garantire il benessere ai cittadini e di sviluppare dinamicamente l'economia».

⁷⁶ Una riflessione merita anche l'incidenza del momento che attraversiamo in ragione della crisi pandemica che ha certamente influito sulle scelte e sull'individuazione di strumenti utili a non disincentivare i privati dagli investimenti, anche a costo di ricorrere nell'ambito del processo di semplificazione a “forzature” rispetto a regole del diritto amministrativo. Quasi normativa emergenziale. Già nel 2004, il Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 2/2004, punto 2.2. osserva che si è verificato un «passaggio da un concetto - più risalente - di “semplificazione” limitato al mero snellimento dei procedimenti amministrativi (e dell'organizzazione degli uffici pubblici), operato tramite la delegificazione di una parte della loro disciplina, ad un concetto più ampio e attuale, in linea con l'esperienza internazionale, che ricomprende l'intera tematica generale della “qualità” delle regole. Laddove una normazione “di qualità” implica sia coerenza e chiarezza da un punto di vista giuridico-formale (regole leggibili sia per gli operatori che per i cittadini) che essenzialità e minore onerosità da un punto di vista economico- sostanziale (una regola interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi)».

Per dirla con Merusi⁷⁷ per porre rimedio «al disordine di un corpo classico». Ma: come porre rimedio? Guardando al passato e al presente per imparare da entrambi e trovare la strada⁷⁸.

Il passato. L'attuale crisi del settore pubblico non costituisce un fenomeno isolato. La storia ci insegna che il vissuto della pubblica amministrazione è costellato da continue riforme, frammenti del cammino verso la modernizzazione. Che iniziano da lontano, addirittura dall'Ottocento con le riforme avviate da Crispi⁷⁹, per passare a Nitti tra il 1919 e il 1920⁸⁰, a De Stefani nel 1923-24 con la «burocrazia della cifra» e la «smobilitazione amministrativa»⁸¹. In tempi a meno lontani, Giannini⁸², Amato⁸³ e Cassese⁸⁴. Quest'ultimo focalizza l'attenzione sull'inflazione normativa, sul cittadino, sulla sua soddisfazione, sui disservizi e l'eccesso di adempimenti ai quali è chiamato in ragione "dell'amministrativizzazione" del quotidiano. Avvia quindi processi di semplificazione poi proseguiti con le riforme Bassanini negli anni 1996-2001; Brunetta nel 2009, Madia nel 2015-2016 per arrivare alle riforme del governo Conte e al Decreto semplificazioni del 2020.

Arriviamo, così, all'oggi, agli obiettivi e alle sfide della L. 120/2020, all'affermarsi del principio dell'inscindibile rapporto tra semplificazioni e informatizzazione e alla volontà di superare gli ostacoli, anche in termini di burocrazia difensiva, che frenano il Paese.

*Nihil sub sole novum*⁸⁵.

⁷⁷ F. Merusi, *Diritto contro economia*, cit., 2-3.

⁷⁸ G. Boukaert, *Prefazione* in (a cura di G. Urbani), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo. Visione dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, 2010.

⁷⁹ G. Melis, *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, in (a cura di A.G. Ricci e L. Montevicchi) *Francesco Crispi. Costruire lo Stato per dare forma alla Nazione*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2009, 263 ss.

⁸⁰ G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1988, pag.164 ss, spec. 166.

⁸¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020, ca. IV, par.3; G. Melis, *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, 187 ss, spec. 208 ss., fa riferimento a «elefantiasi burocratica» e «incomunicabilità tra economia e istituzioni».

⁸² M.S. Giannini, *Rapporto*, cit., incentrato sull'efficienza, sulla crisi organizzativa, sull'auspicio di congiungere «le ragioni dell'onestà con quelle della speranza». Sul lascito di Giannini si rinvia a S. Cassese, *Cosa resta*, Relazione conclusiva all'incontro di studi M.S. Giannini: La multiforme esperienza del diritto, 16 dicembre 2015, dattiloscritto.

⁸³ In quegli anni le leggi n.241 e n.142/1990, il D.Lvo.29/1993.

⁸⁴ S. Cassese, *Rapporto sulla condizione delle Pubbliche Amministrazioni*, in <https://www.eticapa.it/eticapa/la-foresta-incantata-rapporto-del-1993-sulle-condizioni-dellepubbliche-amministrazioni/>.

⁸⁵ G. Ceronetti (a cura di), *Qohelet o l'Ecclesiaste*, Torino, 1970, 1,9-10.

Percorrere a ritroso le riforme apre una finestra sul mondo delle semplificazioni. Un percorso vichiano, fatto di corsi e ricorsi, che rivela la criticità di leggere le semplificazioni come la soluzione dei molteplici problemi che affliggono l'amministrazione e che, invece, si intersecano con essi, ma non li esauriscono.

Che rivelano il valore dell'amministrazione nella sua attuale dimensione "aperta" nei confronti del cittadino, il peso della responsabilità dell'amministrare in una realtà intrinsecamente complessa, le cui regole rischiano di alimentare anche la burocrazia difensiva⁸⁶.

Rivelano anche le contaminazioni tra il diritto amministrativo e l'economia, le preoccupazioni per la crescita del Paese: di qui le ripetute istanze per l'accelerazione delle procedure. Semplificare per rendere equilibrato il procedimento rispetto agli interessi alla cui tutela è preordinato nel rispetto del principio di proporzionalità.

Guardiamo alle semplificazioni di domani, al Piano nazionale di ripresa e resilienza che disegna ambiziose riforme, articolandole in quattro linee principali d'intervento: procedure di accesso, buona amministrazione, competenze, digitalizzazione. Quest'ultima trasversale, strumento imprescindibile per semplificare sia organizzazione che attività.

In questa fase di attesa dei prossimi, imminenti, decreti il piano suscita alcune riflessioni sull'amministrazione che verrà.

Sulle potenzialità del cambiamento "disegnato", ma anche sui suoi rischi; sulle possibilità concrete che, dopo i numerosi tentativi negli anni, favorisca una reale modernizzazione e la nascita di un'amministrazione di respiro europeo, moderna, efficiente, con un'elevata qualità di competenze e una forte tensione etica. Dalle regole, semplici e chiare, che disegnano un assetto organizzativo funzionale a gestire la complessità senza complicazioni; la cui informatizzazione vada oltre la mera trasposizione di regole dal cartaceo al digitale con procedure di accesso idonee ad assicurare l'acquisizione di elevate competenze professionali, moderne, indispensabili e mirate in questa fase di rinnovamento.

Sul rischio che la semplificazione (o la riscrittura) del codice dei contratti travolga in qualche modo il sistema di prevenzione della corruzione; che gli interventi sulla trasparenza (la cui disciplina è certamente

⁸⁶ Si pensi ai dati ISTAT dai quali si ricava che per il periodo 2016-2017 (ultimi anni relativamente ai quali si ha la disponibilità dei dati) su circa 7000 contestazioni di abuso d'ufficio i provvedimenti di condanna sono inferiori a 100. La riforma dell'abuso d'ufficio introdotta dall'art.23 del d.l. n.76/2020, convertito in l.n. 120/2020, e la parziale *abolitio criminis* hanno l'obiettivo di «limitare la responsabilità del pubblico funzionario qualora le regole comportamentali gli consentano di agire in un contesto di discrezionalità amministrativa, anche tecnica». Cfr. Cass.pen., sez.VI, 9.12.2021 n.442.

migliorabile) possano determinare un arretramento rispetto alle conquiste in termini di amministrazione aperta; che le semplificazioni depotenzino le garanzie di tutela degli interessi pubblici cui sono preordinate e l'attuale assetto di prevenzione della corruzione.

Ma, soprattutto, che si arrestino al piano formale e non sostanziale senza, pertanto, indurre il reale, ambito, cambiamento dell'amministrazione.

Tutti interrogativi dell'oggi, per capire.

Nel tentativo di esplorare il futuro, trovare l'amministrazione che verrà e attraversare il mare senza naufragare, travolti dai mostri, alla prova dello stretto, nel corso di un viaggio partito da lontano per navigare in un mare che, ancora oggi, lacera e inghiotte⁸⁷.

Paola Piras
Dip.to di Scienze sociali e delle
Istituzioni
Università degli Studi di
Cagliari
p.piras@unica.it

⁸⁷ C. Zufferli, *Dizionario etimologico della mitologia greca*, in www.demgol.units.it, 2017, Cariddi, «mostro informe che ingoia tutto ciò che passa, "Scilla" mostro che lacera»; A. Heubek, (a cura di) *Omero, Odissea*, III, libri IX-XII, trad. G.A. Privitera, Milano, 1981.

