

Per una legge equa, semplice ed economica: la semplificazione nel Regno Unito

di Maria Cristina Pangallozzi

Abstract: United Kingdom is one of the countries where the focus on regulatory simplification strategies has been present for many decades. Policies of deregulation, better and smart regulation have gone through various phases of experimentation and led to numerous regulatory interventions aimed at making the relationship between public administration, businesses and citizens more transparent and straightforward. However, legislation requires constant adjustment and governmental bodies are subject to the variability of the changing political times. New prospects are opening up in the aftermath of the implementation of the post-Brexit plan, bound to have a significant impact on specific sectors such as public contracts, planning and administrative reviews.

Keywords: better regulation policy; simplification; public contracts; planning permission in principle; administrative review.

2037

1. L'analisi di un concetto

L'importanza delle regole nel processo di crescita e sviluppo nazionale è un dato ormai affermato e periodicamente esaminato non solo da organismi internazionali (tra gli altri, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico – OCSE), ma anche in prospettiva interna dai singoli governi che, pur nell'adesione a principi comuni o standard di *better regulation*, attuano poi il miglioramento della «qualità delle regole» secondo linee di politica proprie¹.

¹ Il riferimento al concetto di «better regulation» nasce e si sviluppa nell'esperienza statunitense come paradigma di gestione dell'intero ciclo di vita delle norme, oltre che del processo che porta alla loro adozione e più in generale del rinnovamento amministrativo per mezzo dei suoi strumenti, come avviato all'indomani del Rapporto presentato dall'allora vicepresidente degli Stati Uniti A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Washington, 1993. Il progetto venne poi elaborato dall'amministrazione Clinton anche grazie al lavoro di D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, 1992 e nella traduzione italiana, Id., *Dirigere e governare*, Milano, 1995. Il concetto è successivamente fatto proprio dalle istituzioni europee, più di recente con la Comunicazione 19 maggio 2015 COM (2015) 215, *Better Regulation for Better Results – An EU agenda*, parte nel nuovo *Better Regulation Package* (2015), su cui più approfonditamente si v. M. De Benedetto, *Maintenance of rules*, in *CREI Working Papers*, 2/2014, 6 ss.; N. Rangone, *The*

È in un quadro profondamente influenzato da scelte di opportunità che si sviluppa, pertanto, il concetto di semplificazione, intesa come operazione complessa e paradigmatica entro cui comprendere ogni intervento in grado di razionalizzare e rendere più efficienti le regole che governano uno Stato e i suoi apparati². Del resto, è da tempo denunciata la presenza di un «eccesso di regolazione», a causa di molteplici fattori come la crescente complessità delle società contemporanee, il «policentrismo normativo» o ancora la produzione di norme in sistemi di «*governance* multilivello»³. Tale patologia ha come effetto quello di generare regole di ‘cattiva qualità’ in quanto emanate in ottica spesso emergenziale o in assenza di una visione sistematica, secondo un fenomeno che è stato definito di «inflazione normativa», oltre che quello di produrre costi a carico sia degli amministratori che degli amministrati, ostacolando processi di crescita e sviluppo⁴.

Nel cercare di governare gli *iter* di produzione delle regole e la pluralità delle fonti normative, sono state sperimentate molteplici soluzioni semplificatorie, che rendono pertanto arduo riuscire a «riempire di contenuti e finalità la nozione di semplificazione»⁵. Le difficoltà risiedono soprattutto nell’incapacità di ridurre la nozione ad una descrizione puntuale, di individuarne in astratto strumenti ed effetti. I modelli di semplificazione sono, infatti, spesso frutto di sperimentazioni avviate nel singolo

quality of regulation. The myth and reality of good regulation tools, in M. De Benedetto, «*Good Regulation*»: *Organizational and procedural tools*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2013, 235 ss. più in generale, sul concetto di «regolazione» e sul rapporto tra autorità e libertà nella funzione regolatoria, cfr. P. Lazzara, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2/2018, 337 ss.

² Sul «paradigma» della semplificazione, si veda in particolare la riflessione di G. Corso, *Attività economica privata e «deregulation»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1998, 629 ss. Mentre sull’inquadramento del concetto si rimanda, tra le altre, alle distinzioni individuate da N. Rangone, *Semplificazione amministrativa*, ad vocem, in *Enc. Giur.*, Roma, 2014; Id., *La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative*, in www.treccani.it, oltre che all’analisi sulla necessaria distinzione tra semplificazione amministrativa e semplificazione normativa condotta da M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 392 ss.

³ In questo senso si pongono Franco Bassanini e Giulia Tiberi nei contributi resi in occasione del Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, contenuti in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, 9 ss. e 31 ss.

⁴ N. Rangone, *Qualità delle regole e regole di qualità*, in M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, op. cit., 11 ss., qui 21. Sulla necessità di interventi organici e di una razionalizzazione ponderata dei processi si esprimeva già più di due decenni fa Sabino Cassese, facendo riferimento all’applicazione di principi di «scientific management» all’amministrazione pubblica, cfr. S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l’orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss. Sul rapporto tra buona qualità delle regole, crescita e sviluppo anche R. Baldwin, *The Future of Regulation*, in M. Cave, R. Baldwin, M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, 2010, 4 ss.

⁵ N. Rangone, *Qualità delle regole e regole di qualità*, in *La qualità delle regole*, ult. cit., 42.

ordinamento, benché sia ormai ampiamente diffuso un approccio comune a livello globale circa l'articolazione del «ciclo della regolazione»⁶.

Le attività di semplificazione sono in genere associate a due categorie di interventi, qualificati come interventi di semplificazione amministrativa o di semplificazione normativa, intesa quest'ultima come riordino di un complesso più o meno esteso di regole⁷. Alla prima sono state ricondotte misure come quelle dirette a snellire l'attività della pubblica amministrazione, in particolare durante la fase procedimentale, oppure interventi in campo organizzativo, volti alla razionalizzazione di funzioni e competenze tra uffici e organi centrali, anche in favore di quelli periferici. Alla seconda categoria, è stato invece associato ogni tipo di intervento volto ad ordinare o riordinare il prodotto dell'attività legislativa e regolamentare, attraverso meccanismi diversificati come quelli della «deregolazione», del «taglia-leggi» o del *sunsetting*, o ancora attraverso processi di codificazione delle norme esistenti e sparse nell'ordinamento⁸.

Nello studio del fenomeno, anche in prospettiva comparata, si osserva dunque come le linee di *policy* che accompagnano l'attuazione di strategie di semplificazione siano profondamente influenzate dalle stagioni politiche che

⁶ Per un esame degli strumenti previsti per la valutazione delle politiche e la valutazione delle regole, si rimanda più ampiamente allo studio condotto da N. Rangone, M. Martelli, M. De Benedetto, *Qualità formale e qualità sostanziale*, in *La qualità delle regole*, ult. cit., 47 ss. Mentre per uno studio sull'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e sui risultati in termini di efficacia in attuazione, si veda la serie di contributi contenuti in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, op. cit., 125 ss.

⁷ In questo senso la maggior parte degli studi condotti sull'argomento, tra i quali, senza pretesa di esaustività, si v. A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1998, 645 ss.; B.G. Mattarella, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. Sciuolo (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008, 21 ss.; G. Spina, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, 2013, 74 ss.; *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese* e in particolare i contributi di V. Cerulli Irelli, *Problemi aperti delle politiche di semplificazione*, 275 ss., di M. D'Alberti, *La semplificazione tramite modifiche dell'organizzazione amministrativa*, 409 ss. e di F. Merloni, *Brevi note in tema di semplificazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche*, 419 ss.; B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, 2019.

⁸ Con *sunsetting* si intendono tutti quei meccanismi che comportano l'eliminazione «più o meno automatica [di] regolazioni non più adeguate o necessarie», così N. Rangone, *Qualità delle regole e regole di qualità*, cit., 44. La pratica di utilizzo di «sunset clauses» è stata utilizzata nel Regno Unito durante la stagione delle riforme inaugurata dal governo labourista di Tony Blair alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, benché tali misure non vennero di molto implementate se non successivamente, con l'avvento di politiche conservatrici che vedevano nelle *sunset clauses* una buona opportunità per rimuovere tramite automatismi previsioni non più utili allo scopo per le quali erano state emanate.

si avvicendano nei singoli Paesi⁹. Nonostante i criteri di armonizzazione promossi dagli organismi internazionali e adottati anche in sede europea, i governi dimostrano di avere un ruolo determinante nell'orientare le scelte in materia di semplificazione e queste ultime sono in grado di incidere in larga misura non solo sui costi e sull'efficienza della pubblica amministrazione in prospettiva interna, ma si riflettono anche nei rapporti che quest'ultima intrattiene tanto con i cittadini, quanto con le imprese condizionandone la capacità di investimento e la competitività sul mercato¹⁰.

Nel tentativo di individuare la matrice ideologica che ispira tali interventi sono state identificate diverse linee teoriche, legate rispettivamente alla necessità di intervenire sull'attività amministrativa, liberalizzandola in alcuni settori, a tutela di diritti costituzionalmente tutelati (come quello d'impresa)¹¹; di rendere più efficiente ed efficace la macchina amministrativa in attuazione del più generale principio di buon andamento¹²; di adeguare le decisioni pubbliche agli interessi che esse sono

⁹ Per un'analisi sulle differenze applicative e di concetto riscontrate nei modelli di semplificazione adottati nei diversi Paesi, è particolarmente interessante il contributo di M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss. Più di recente, si segnala anche Id., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 159 ss.

¹⁰ Per un'analisi delle ragioni di regolazione o deregolazione da parte dello Stato nel settore economico-imprenditoriale e sugli effetti che ciò è in grado di produrre, oltre al già citato G. Corso, *Attività economica privata e «deregulation»*, cit.; G. Vesperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006 e in particolare il contributo di B.G. Mattarella, *La semplificazione per la ripresa economica*, 45 ss. Di recente, si veda anche A. Moliterni, *Semplificazione della burocrazia e crescita economica*, in F. Amatori, M. D'Alberti, *L'impresa italiana*, Treccani-Roma, 2020, 305 ss. In termini di «divaricazione tra progresso civile – economico – sociale e apparati pubblici», oltre che qualificando lo Stato e le sue regole come «forza frenante piuttosto che propulsiva» si esprime poi S. Cassese, *Amministrazione pubblica e processo civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2020, 141 ss., qui 142.

¹¹ In tal senso, tra gli altri, si rimanda agli orientamenti espressi da G. Corso, *Liberalizzazione amministrativa ed economica, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3492 ss. Scettico invece sul rapporto tra liberalizzazione e semplificazione è S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2004, 450 ss. In particolare, sul rapporto tra sussidiarietà orizzontale e semplificazione amministrativa, si rimanda a G. Razzano, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2-3/2001, 276 ss. A tutela delle libertà costituzionali si esprimono poi G. Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 4/1998, 664 ss.; R. Chieppa, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa (commento a Corte costituz., sent. 24 ottobre 2008, n. 350)*, in *Gior. dir. amm.*, 3/2009, 257 ss. Con riferimento al più ampio diritto ad una buona amministrazione, così come tutelato dall'art. 41 CEDU, e in ottica di semplificazione, tra gli altri, si rimanda alle opinioni espresse da F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 49 ss.

¹² Ne trattano F. Midiri, *Il principio di efficacia tra imparzialità e buon andamento*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2007, 477 ss.; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss., ma già L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 3-4/1998, 393 ss.

dirette a tutelare, nel rispetto del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa¹³.

Tuttavia, a prescindere dal fondamento ideologico a cui ricondurre il fenomeno semplificatorio, sembra inevitabile affermare che «le regole servono», ma allo stesso tempo servono anche «efficaci controlli sul rispetto delle regole. Servono amministrazioni e servizi pubblici efficienti ed efficaci», serve la creazione di ambienti adatti agli investimenti e all'innovazione¹⁴.

Per questo non tanto strumenti di deregolazione, pure affermatasi come rimedio generale all'ipertrofia normativa e per combattere le inefficienze dell'azione amministrativa, quanto piuttosto lo studio e la verifica della qualità delle regole, oltre che il coinvolgimento di soggetti terzi nel processo decisionale, si dimostrano elementi fondamentali degli interventi di semplificazione.

Proprio questi ultimi elementi costituiscono il cardine della strategia di semplificazione attuata dal Regno Unito, avviata già sul finire del secolo scorso e affinata negli ultimi due decenni. Nell'esaminare storia, approcci, strumenti e tendenze emerse nel contesto britannico si tratterà, in primo luogo, un quadro delle politiche di semplificazione adottate nel corso degli ultimi trent'anni, evidenziandone le principali caratteristiche e ricostruendone sinteticamente le diverse fasi, dalla *deregulation* verso il modello di *smart regulation* in relazione al quale le nuove tecnologie digitali sono destinate a giocare un ruolo fondamentale nel *delivery* di servizi e prestazioni da parte di soggetti pubblici, oltre che nella condivisione di informazioni e nella comunicazione tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese¹⁵. In secondo luogo, si prenderanno in considerazione le aree del diritto pubblico in cui le politiche di semplificazione hanno inciso

¹³ In termini di proporzionalità come principio dell'azione amministrativa e come funzionale agli obiettivi da raggiungere, si v. A. Sandulli, *Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa*, Padova, 1998 e Id., *Proporzionalità, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, op. cit., vol. V, 464-3 ss., oltre a L. Torchia, *Tendenze recenti*, ult. cit., si sono espressi in tal senso, tra gli altri, anche E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss. e R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, 2/1999, 323 ss. Più di recente, per una riflessione generale sull'attuazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, si v. F. Nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 12/2017, disponibile su www.federalismi.it (ultimo accesso 8 aprile 2021).

¹⁴ F. Bassanini, *Prefazione*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope*, op. cit., 11.

¹⁵ Anche se vi è chi, con l'affermarsi della retorica dell'*e-government*, ha sostenuto che esso sia «not an end in itself but a means to an end» e che quindi il suo impiego – così come quello delle altre tecnologie – non debba essere considerato come fine a se stesso, ma ponderato in quanto finalizzato al raggiungimento di obiettivi precisi, così S. Saxby, *A critical analysis of the synergy between e-Government and related policies in the United Kingdom*, in *Computer and Telecommunications Law Review*, 12(6), 2006, 179 ss. Sul concetto di «smart regulation» come «latest trend in regulatory (re)structuring», si veda l'analisi di J. Hanebury, *Smart Regulation – Rethoric or Reality*, in *Alberta Law Review*, 44(1), 2006, 33 ss.

maggiormente, mettendone in luce le ragioni e le modalità di influenza, in particolare in alcuni settori come quello dei contratti pubblici e delle *utilities*, della pianificazione territoriale, dei rimedi giustiziali, non trascurando gli approcci più recenti e in via di implementazione all'indomani del c.d. fenomeno Brexit¹⁶. La comparazione verrà svolta in relazione ai metodi e agli strumenti impiegati nelle strategie di semplificazione, tenendo comunque sempre presente l'esperienza italiana degli ultimi decenni, che si assume conosciuta almeno nei suoi tratti generali¹⁷.

2. Le stagioni della semplificazione: politiche, strumenti e organizzazione

La cura verso un ambiente istituzionale e regolamentare più snello e idoneo a facilitare la crescita economica a livello nazionale, alleviando il carico di oneri burocratici imposto dalle normative di settore a cittadini e imprese, rappresenta un tratto peculiare dell'ordinamento inglese. Basti citare, già alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, l'istituzione della *Law Commission* quale autorità indipendente dall'apparato governativo, con funzioni di controllo, consultive e con il potere di avviare attività di codificazione, «eliminare le anomalie, abrogare gli atti obsoleti e inutili»¹⁸.

Un trentennio di politiche dirette a minimizzare, per quanto possibile, gli effetti generati dal «red tape» fanno del Regno Unito un modello a cui guardare non solo in ottica di implementazione delle politiche di semplificazione, ma anche di studio della loro evoluzione nel corso del tempo e delle diverse soluzioni di volta in volta adottate. Da una prima tensione verso modelli ispirati alla *deregulation*, intesa come strumento per rimuovere leggi obsolete e regole ostative all'iniziativa dei privati e alla crescita, la cui esistenza non era più supportata da ragioni di interesse pubblico; ad una diversa stagione, improntata invece a pratiche di *better regulation*, secondo

¹⁶ Per un'analisi in chiave critica del fenomeno Brexit, si v. P. Craig, *Brexit: a Drama in Six Acts*, in *European Law Review*, August 2016, disponibile su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975 (ultimo accesso 9 marzo 2021). Sugli effetti di Brexit nei confronti del diritto pubblico e sul commercio nel mercato unico europeo e successive evoluzioni, tra gli altri, si vedano G. Gee, L. Rubini, M. Trybus, *Leaving the EU? The Legal Impact of Brexit on the United Kingdom*, in *Italian Public Law Review*, 22(1), 2016, 51 ss., disponibile anche su <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-artslaw/law/iel/leaving-EU-legal-impact-brexit-gee-rubini-trybus.pdf> (ultimo accesso 9 marzo 2021); e W. De Wit, M. Vroom, *Brexit: The Road Ahead for the EU-UK Trade*, in *EC Tax Review*, 27(4), 2018, 196 ss.

¹⁷ Per un quadro recentemente aggiornato e dettagliato delle politiche e gli interventi di riforma sull'amministrazione pubblica nel contesto nazionale, per tutti, si rimanda a M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2015, 641 ss.; R. Di Pace, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 4/2020, 903 ss.

¹⁸ Cfr. <https://www.lawcom.gov.uk/about/> (ultimo accesso 27 febbraio) e *Law Commission Act 1965*, S. 1-3.

l'esempio statunitense e successivamente fatto proprio anche dall'Unione Europea *in primis* con l'Agenda Lisbona¹⁹. L'evoluzione segna il passaggio da un meccanismo «taglia-leggi» all'attenzione verso la qualità delle regole e la valutazione dell'impatto che la loro adozione comporta nei singoli settori, soprattutto in quello industriale e in ambito lavorativo-occupazionale²⁰.

Tali politiche hanno trovato attuazione tramite riforme introdotte tanto sul piano organizzativo-istituzionale, quanto in quello regolatorio, sia da un punto di vista procedurale, che in termini di delegificazione e riduzione del numero di leggi esistenti, e possono essere ricondotte a tre diverse fasi.

In una prima fase, tra gli anni Ottanta e Novanta, un ruolo fondamentale è giocato dalla creazione di strutture amministrative *ad hoc* preposte all'analisi della regolazione e alla sua riduzione. Tra di esse, l'istituzione di un'apposita *Unit* all'interno del *Cabinet Office*, composta da una *task force* di esperti provenienti dal mondo delle imprese²¹. Ai cambiamenti nell'organizzazione, si associa la creazione di meccanismi di analisi, come quello del *Compliance Cost Assessment* (CCA) introdotto per arginare l'effetto negativo prodotto dalla *over-regulation* in materia di impresa²². Ai dipartimenti governativi vengono date competenze per attuare meccanismi interni di de-regolazione, attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro con il compito di identificare «burdensome areas» nei rispettivi settori di operatività²³. Il tratto distintivo di questa stagione è però l'emanazione del *Deregulation e Contracting Out Act* attraverso il quale viene dato séguito all'attuazione di politiche di deregolamentazione a livello

¹⁹ Sul rapporto tra politiche di *better regulation* adottate a livello europeo e loro attuazioni nei diversi Paesi, in particolare nel Regno Unito, si rinvia alle conclusioni esposte in *OECD Review on Better Regulation in Europe – United Kingdom*, OECD, 2010, 3 ss. Mentre per un'analisi dell'approccio dell'Unione Europea verso le politiche di *better regulation*, anche in rapporto con l'esperienza statunitense, si v. M. Dawson, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Policy*, in *Common Markets Law Review*, 53, 2016, 1209 ss.; E. Goldberg, 'Better Regulation': *European Union Style*, in *M-RCBG Associate Working Papers Series*, no. 98, 2018.

²⁰ Cfr. C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom. In Cutting Red Tape From Red Tape to Smart Tape*, OECD, 195 ss.

²¹ Il riferimento è alla *Deregulation Unit*, originariamente istituita all'interno del *Department of Employment*, poi passata al *Department of Trade and Industry*, cfr. C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom*, ult. cit., 197

²² Così come previsti nel *White Paper Building Business Not Barriers* (1986) e nel *White Paper Lifting Burden* (1985).

²³ Il concetto di «burden» associato all'attività amministrativa viene concettualmente definito per la prima volta dal *Regulatory Reform Act* del 2001, S. 2 (1), in base al quale si intende come tale qualsiasi «(a) restriction, requirement or condition (including one requiring the payment of fees or preventing the incurring of expenditure) or any sanction (whether criminal or otherwise) for failure to observe a restriction or to comply with a requirement or condition, and (b) any limit on the statutory powers of any person (including a limit preventing the charging of fees or the incurring of expenditure), but does not include any burden which affects only a Minister of the Crown or government department». Successivamente, la definizione sarà aggiornata dal *Legislative and Regulatory Reform Act*, 2006, S. 1 (3).

generalizzato, oltre che all'estensione dell'ambito di operatività della CCA, divenendo procedura obbligatoria nelle proposte di nuova regolazione e nelle inchieste pubbliche, influenzando in maniera significativa i processi decisionali anche tramite la riconfigurazione dello strumento come utile non solo a valutare la natura della regolazione, i suoi costi, ma anche il *risk assessment* e l'entità del rischio²⁴.

Un cambio radicale nella retorica della *deregulation* avviene con il riconoscimento della necessità di un ciclo di analisi della regolazione, che fosse in grado di valutare gli interventi attraverso dati certi, relativi ai costi e al peso che la burocrazia impone agli affari tra privati e tra pubblico e privato. Si apre così una seconda fase di politiche di semplificazione, avviate all'inizio del nuovo millennio, che vedono l'affermarsi della cultura della *self-regulation* e del *self-enforcement*. La possibilità di scelta accentua il potere discrezionale dell'amministrazione, incoraggiando contestualmente un più ampio confronto tra le amministrazioni, dentro e fuori dal governo. L'adozione di uno schema del tipo *better regulation* impone, dunque, una più ampia e approfondita riflessione sugli interessi pubblici su cui le norme incidono e che sono dirette a tutelare, oltre che sulla loro esistenza o persistenza, allo scopo di evitare una de-regolamentazione 'al buio'.

Dal punto di vista organizzativo, il cambio di prospettiva si riflette nella creazione della ormai nota *Better Regulation Task Force* (BRTF), un *advisory board* costituito in seno alla *Unit* collocata all'interno del *Cabinet Office*, con funzioni consultive nei confronti del governo e dei suoi dipartimenti, oltre che di verifica del rispetto di quelli individuati come principi chiave per la produzione di buone regole: «proportionality, accountability, consistency, transparency and targeting»²⁵. Una normativa emanata in conformità con detti principi è ritenuta essere maggiormente idonea a dare certezza ai 'regolati' e, allo stesso tempo, maggiore speditezza ai regolatori; oltre che in grado di consentire uno scambio tra i primi e i secondi, facilitando la composizione delle diverse posizioni e il coinvolgimento di *expertise* diversificate all'interno del processo decisionale.

In ottica regolatoria, le politiche intraprese durante questa stagione mostrano un programma incentrato su piani di sviluppo di lungo periodo, all'interno dei quali rientra, in primo luogo, la necessità di assicurare una maggiore coesione tra le amministrazioni pubbliche nella gestione dei processi decisionali, con una concentrazione maggiore su obiettivi di risultato (*output*) piuttosto che su proposte da attuare (*input*). In secondo luogo, viene evidenziata la necessità di un coordinamento tra livelli di governo per l'erogazione dei servizi pubblici, al fine di garantire una pronta

²⁴ *Deregulation and Contracting Out Act*, 1994, S. 5.

²⁵ Cfr. *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF report to the Prime Minister*, March 2005, Annex B, 51 ss., disponibile su https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf (ultimo accesso 1 marzo 2021).

risposta alle necessità e ai bisogni dei cittadini. Ancora, si aspira ad un miglioramento generalizzato dell'azione e dei servizi resi dal settore pubblico, attraverso l'implementazione di meccanismi di scambio e condivisione delle informazioni tramite gli strumenti messi a disposizione dall'innovazione tecnologica, nella volontà di progredire verso un «information age government»²⁶.

Gli obiettivi di innovazione e semplificazione dell'azione amministrativa previsti per il nuovo millennio hanno trovato ampio consenso tanto tra i laburisti, quanto tra i conservatori, inscrivendosi in un percorso già iniziato nel decennio precedente e proseguito secondo una logica per lo più unitaria, rappresentano il cardine dell'agenda da realizzare. Tuttavia, non sono mancate opinioni contrarie all'efficacia delle misure intraprese e da intraprendere, evidenziandone una performance e un'erogazione disomogenea, degli obiettivi non sufficientemente ambiziosi e dei progressi limitati nell'applicazione di un modello di *e-government* intragovernativo²⁷.

In parziale attuazione di tali obiettivi viene emanato il *Regulatory Reform Act*, attraverso il quale si conferisce ai ministri il potere di emendare la regolamentazione di settore tramite decreti nel caso in cui essa comporti oneri o aggravii procedurali (*compliance costs*) ai cittadini, siano essi imprese o individui²⁸. In ogni caso, la natura subordinata della fonte normativa impone non solo un passaggio parlamentare di verifica e approvazione delle misure indicate, ma anche una fase preliminare di consultazioni con i soggetti portatori di interessi sui quali la modifica è destinata a produrre effetti²⁹.

Il programma di semplificazione nell'individuazione di *burdens* di ostacolo ad un'efficiente azione amministrativa vede poi un'ulteriore

²⁶ Così nel White Paper «Modernising Government» (1998), disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263514/4703.pdf (ultimo accesso 7 marzo 2021), in base al quale l'allora governo laburista intendeva instaurare un fertile «e-commerce environment» sia per far progredire i livelli di informazione all'interno del governo, sia per favorire lo scambio e i rapporti tra amministrazione e privati. L'obiettivo principale era quello di «lead the drive to get the UK online, to ensure that the country, its citizens and its businesses derive from maximum benefit from the knowledge economy», così C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom*, cit., 195 ss., qui 203.

²⁷ In questo senso la visione espressa dal *National Audit Office*, cfr. C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom*, cit., 203. Quanto al riferimento all'Intranet governativo oggi *Government Digital Service* (GDS), si v. S. Saxby, *A critical analysis of the synergy between e-Government and related policies in the United Kingdom*, op.cit., mentre sull'applicazione delle nuove tecnologie digitali per la condivisione di informazioni, anche alla luce del cambio di approccio imposto dalla pandemia, è interessante il contributo di J. Breslin, *Shelved Forever? How the pandemic has helped flick the digital switch*, in *Legal Information Management*, 2020, 20(3), 133 ss. Sul rapporto tra diritto, informazione e tecnologie digitali, tra gli altri, si v. M. Giuliano, *La blockchain e gli smart contracts nell'innovazione del diritto del terzo millennio*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 6/2018, 989 ss.

²⁸ Cfr. *Regulatory Reform Act*, 2001, S. 1 (1) (2).

²⁹ Cfr. *Regulatory Reform Act*, 2001, S. 4-8.

evoluzione con l’emanazione del *Legislative and Regulatory Reform Act*, attraverso il quale si identifica in maniera più puntuale l’oggetto degli interventi di riforma in: costi finanziari, «disagi amministrativi», ostacoli all’efficienza, alla produttività o remuneratività o, ancora, in sanzioni – sia penali che amministrative – che siano in grado di influire su qualsiasi tipo di attività consentita dalla legge³⁰. Inoltre, in esso sono fissati i *regulatory principles* diretti ad assicurare che le funzioni di regolamentazione siano esercitate in maniera trasparente, responsabile, proporzionata e coerente ai bisogni concreti della collettività³¹. Accanto agli atti normativi di emanazione parlamentare, nello stesso periodo è stato prodotto anche un numero consistente di rapporti da parte dei vari organismi governativi per fotografare l’impianto regolamentare nazionale, individuare inefficienze e proporre soluzioni innovative per diminuire i costi e agevolare la speditezza dell’azione amministrativa³².

Infine, nel quadro delle politiche di semplificazione attuate nel Regno Unito, una terza fase può essere individuata a partire dalla fine dello scorso decennio e nella quale assume particolare rilevanza la necessità di dotare l’apparato governativo di regole e mezzi per poter semplificare e rendere più efficiente l’attività amministrativa, nell’ottica di aumentarne le capacità di dialogo al suo interno, oltre che all’esterno di essa. In quest’ottica si inseriscono una serie di alterne riforme per la modifica di funzioni e competenze di organi e organismi consultivi come la *Better Regulation Task Force*, sostituita dalla *Better Regulation Commission* e successivamente, ancora convertita in *Regulatory Policy Committee*, poi qualificata come agenzia non-governativa con un grado più accentuato di autonomia rispetto agli altri organi dipartimentali³³. L’affermazione del ruolo dell’Unione Europea nel quadro delle politiche di *better regulation*, inoltre, ha condizionato di molto anche le strategie attuate oltremarina in tale stagione. I meccanismi di revisione e recepimento della normativa europea nell’ordinamento nazionale hanno rappresentato lo snodo principale delle politiche governative in

³⁰ Cfr. *Legislative and Regulatory Reform Act*, 2006, S. 1 (3).

³¹ Cfr. *Legislative and Regulatory Reform Act*, 2006, S. 2 (3).

³² Tra di essi si ricordano il report stilato dalla *Better Regulation Task Force* nel 2003 («Imaginative Thinking for Better Regulation»), il c.d. *Rogers Review* del 2007 relativo a «National enforcement priorities for local authority regulatory services», il report governativo *Next Steps on Regulatory Reforms* (2007), che include proposte per la revisione della disciplina in materia di diritto dei consumatori e diritto del lavoro, proponendo un miglioramento delle guide che accompagnano la regolazione, accrescendo così il grado di *accountability* dei regolatori.

³³ Il riferimento è al modello dei *Non-Departmental Public Bodies* (NPBDs), al quale la *Regulatory Policy Committee* è stata poi assimilata nel 2012. Sulla collocazione e il ruolo dei NPBDs nell’ambito dell’organizzazione inglese, per tutti, si v. P. Craig, *Administrative Law*, London, 2016, 75 ss., e per un confronto a livello nazionale L. Casini, *Le agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 393 ss.

settori strategici, come quello dei contratti pubblici, e nel rapporto con le imprese³⁴.

Con l'avvio delle procedure di recesso dai trattati, intraprese dal Regno Unito a partire dal 2016, si apre ora una nuova fase di sperimentazione per il riassetto delle strategie attraverso cui raggiungere obiettivi di crescita, sviluppo e innovazione mediante l'azione pubblica e al fine di creare «the best environment for businesses to start up, invest and grow» e assicurare così competitività internazionale al Paese³⁵. La strategia di semplificazione sarà indirizzata a disegnare processi e regole chiare, semplici e trasparenti, in grado di assicurare il più ampio coinvolgimento degli interessati e dei partner esterni che pure condividono le stesse finalità, con una particolare attenzione ai principi di sostenibilità economica e ambientale³⁶.

La sintetica ricognizione finora riportata con riferimento al Regno Unito mostra quanto, in realtà, la materia della semplificazione interessi non soltanto l'azione amministrativa all'interno dei confini di ciascun Paese, ma quanto ogni sperimentazione ben riuscita costituisca di fatto una buona pratica, potenzialmente replicabile in contesti caratterizzati da presupposti simili. In ogni caso, occorre tenere presente i principi e le regole che differenziano ciascun ordinamento nazionale, all'interno del quale si innestano strategie e politiche di regolazione. L'osservazione delle aree di intervento e degli strumenti attuati è però particolarmente interessante, soprattutto nel contesto britannico dove oggetto di interesse da parte del regolatore sono stati in particolare e tra gli altri, alcuni settori, come quello dei servizi alle imprese, dei servizi di trasporto, educativi e alla salute, della pianificazione urbanistica ed edilizia, delle interazioni tra cittadini e sistema giudiziario³⁷. In ciascuno di essi sono stati sviluppati dei modelli di semplificazione degli oneri amministrativi e delle regole che ne governano le attività, attualmente oggetto di revisione proprio alla luce degli effetti del c.d. fenomeno Brexit. Gli strumenti impiegati per l'attuazione di tali linee strategiche sono stati i più diversi, in relazione al contesto in cui ne è stata o ne è prevista l'operatività, con effetti di diversa portata nei confronti di alcuni istituti tipici del diritto amministrativo inglese, come l'*iter* decisionale

³⁴ Cfr. A. Sanchez-Graells, *The copy-out of Directive 2014/24/EU in the UK and its limited revision despite the imminence of Brexit*, in *Public Procurement Law Review*, 5, 2019, 186 ss.

³⁵ In questi termini già Sir Don Curry nella prefazione al report governativo *Simplification Plans 2005-2010. Final Report*, disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31630/10-1083-simplification-plans-2005-2010-final-report.pdf (ultimo accesso 29 febbraio 2021).

³⁶ Cfr. *Better Regulation – Government's Annual Report 2019-20*, January 2021, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-annual-report-2019-to-2020> (ultimo accesso 6 marzo 2021).

³⁷ Si tratta di settori già individuati nelle politiche labouriste della fine degli anni Novanta e esplicitati come aree di intervento prioritarie in *Modernising Government*, cit., 15 ss.

(*decision-making process*) o ancora i ricorsi amministrativi (*administrative review*).

3. Strategie regolatorie nel settore pubblico: le aree di intervento

Agli obiettivi e priorità appena ricordati si associano interventi concreti per la loro implementazione. Nel tentare di individuare quali siano quelli maggiormente significativi nel contesto inglese, è però prima opportuno considerare le strategie, le materie o settori in cui tali politiche sono state attuate finora.

Il coordinamento tra livelli di governo per l'erogazione di servizi pubblici, la maggiore coesione tra processi decisionali e l'implementazione di meccanismi di scambio e condivisione di informazioni tra le pubbliche amministrazioni e tra di esse e i privati, hanno rappresentato i principali nodi del rilancio del settore pubblico nel Regno Unito. Tali obiettivi sono stati finora perseguiti, da un lato, attraverso un assiduo e quanto più possibile coerente processo di revisione e aggiornamento della regolamentazione di settore, perfezionato tanto da organismi o autorità indipendenti, con funzioni di impulso e consultive rispetto al Governo, quanto attraverso l'impiego di procedure ispirate a principi di *better regulation*, introdotte per l'analisi di impatto delle regole, con valutazioni *ex ante* ed *ex post* della sua portata ed efficacia³⁸.

Il monitoraggio tramite il c.d. «ciclo della regolazione» ha rappresentato senz'altro uno strumento fondamentale per consentire una migliore attuazione delle politiche di semplificazione, ma ciò non basta. Ad esso, infatti, si sono aggiunti ulteriori strumenti utili (i) a sintetizzare passaggi burocratici, favorendo l'interrelazione tra pubblica amministrazione e cittadino; (ii) a deflazionare l'attività degli uffici pubblici mediante la fissazione di automatismi, termini per l'efficacia di alcune previsioni normative o fasi-fitro per scoraggiare il ricorso a procedimenti complessi ove non necessari; oltre che (iii) ad individuare percorsi alternativi alla regolazione pubblica.

Tra gli strumenti di semplificazione burocratica nei rapporti tra autorità pubbliche e cittadini o imprese si individua, tra gli altri, l'istituzione a livello locale di sportelli unici (*one-stop-shops*), come punto di contatto unitario e unificato (*single point of access*) tra amministrazione e cittadini, per accrescere la qualità e la coerenza dei processi produttivi, in particolare questo vale per gli sportelli dedicati a «Small Business Services» in favore dell'avvio di iniziative da parte di piccole-medie imprese, o per quelli utili

³⁸ Il riferimento è al *Regulatory Impact Assessment* (RIA), i cui criteri sono definiti e aggiornati periodicamente, rappresentando lo strumento tecnico-operativo per le pratiche di *better regulation*, cfr. R. Baldwin, *Is Better Regulation a Smarter Regulation?*, in *Public Law*, 2005, 485 ss. Con specifico riferimento alla materia ambientale, si v. B. Mayer, *Climate Assessment as an Emerging Obligation Under Customary International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, 68(2), 271 ss.

all'erogazione di servizi sanitario-assistenziali, come nel caso degli «NHS Direct»³⁹. Si tratta di punti di accesso primari, diretti a ridurre il carico di lavoro delle strutture pubbliche e nel caso del NHS quello dei presidi ospedalieri, a cui anche alla luce della attuale crisi pandemica, di recente, si è ritenuto di aggiungere ulteriori punti di accesso alle prestazioni sanitarie sul territorio, come i «community diagnostic hubs»⁴⁰.

È diretto a favorire l'interrelazione tra individui o imprese e pubblica amministrazione anche il «planning permission in principle», introdotto nel 2016 dall'*Housing and Planning Act*. Si tratta di un nuovo sistema che consente il rilascio da parte dell'amministrazione competente di un permesso di costruire «sommario» e attraverso un *iter* procedurale più semplice, che vede la decisione nel merito della richiesta separata dall'istruttoria tecnica di esame della proposta nel dettaglio. La nuova disciplina è concepita sia per rendere più agevoli i procedimenti di rilascio del permesso, sia per ridurre fattori di complessità nel percorso di approvazione, spesso oggetto di controversia in sede giurisdizionale. Non è infrequente, infatti, che proprio gli *administrative burdens* previsti dalla disciplina ordinaria in materia di pianificazione territoriale siano fattore di contenzioso contro le stesse amministrazioni, per irregolarità procedurali, eccesso di potere e conseguente illegittimità della decisione. In particolare, il riferimento è a casi recenti come *Chesterton Commercial Limited* (2018), *Regina (Buckley)* (2018) e *Thornton Ltd* (2019)⁴¹. In ciascuna delle tre controversie emergono profili di sindacato nei confronti del potere discrezionale esercitato dal decisore pubblico nel rilascio del permesso, benché le censure sollevate riguardino

³⁹ Si tratta di un'iniziativa mutuata anche all'interno del nostro ordinamento nazionale, attraverso l'introduzione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive, introdotti a seguito di una delle leggi di riforma c.d. Bassanini (l. n. 59 del 1997) e successivamente oggetto di modifica nella quarta legge di semplificazione (l. n. 246 del 2005), la cui attività e funzione è stata oggetto di numerose analisi – soprattutto sulla loro efficacia anche nell'attuale contesto economico-produttivo – in letteratura, tra gli altri B.G. Mattarella, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. Scialoja (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008, 30; G. Spina, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione*, op. cit., 98 e ss. e 147 ss.; S. Cassese, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, cit., 155 ss.

⁴⁰ cfr. C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom*, cit., 204. Sugli sviluppi in materia di salute e sui piani di implementazione nel lungo periodo dei servizi offerti dall'NHS, si v. *Diagnostics: Recovery and Renewal. Report of the Independent Review of Diagnostics services in England*, October 2020, 79 ss., disponibile su <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2020/11/diagnostics-recovery-and-renewal-independent-review-of-diagnostic-services-for-nhs-england-2.pdf> (ultimo accesso 1 marzo 2021).

⁴¹ England and Wales High Court of Justice (Queen's Bench Division), *Chesterton Commercial (Bucks) Limited v. Wokingham District Council* [2018] EWHC 1795 (Admin); England and Wales High Court of Justice (Queen's Bench Division), *Regina (Buckley) v. Bath and North East Somerset Council* [2018] EWHC 1551 (Admin); Court of Appeal (Civil Division), *R (on the application of Thornton Hall Hotel Ltd) v. Thornton Holdings Ltd* [2019] EWCA Civ 737.

contesti differenti: quello della mancata precisazione delle condizioni e termini di validità del permesso, come accaduto nel caso dei padiglioni da installare nel Thornton Manor Estate, immobile di interesse culturale e come tale vincolato (*listed building and historic garden*), nel caso *Thornton Ltd*; quello sul mancato rispetto delle regole di *equality* nel rilascio del permesso, censurato da un'associazione di residenti contro gli ordini di demolizione di alcuni edifici nell'area limitrofa, nel caso *Regina (Buckley)*⁴²; quello relativo alla validità e alla portata del permesso con riferimento a diversi tipi di interventi (ampliativi dei volumi, etc.), anche se non specificati nell'*enforcement notice*, come nel caso *Chesterton Commercial Limited*⁴³.

La fissazione di termini per l'operatività delle norme, automatismi procedurali e meccanismi di deflazione del contenzioso sono poi ulteriori strumenti sperimentati nell'ambito delle politiche di semplificazione condotte dal Governo britannico, tra i quali si ricordano le c.d. *sunset clauses* o «clausole di caducità», la regola del «silence is consent» e la fase filtro di *administrative review* per una rivalutazione interna alla stessa autorità delle decisioni assunte, sullo schema tipico del ricorso amministrativo⁴⁴. Tuttavia, nella prassi, solo quest'ultima misura sembra essere stata largamente applicata negli ultimi decenni, come filtro per la risoluzione di potenziali controversie in una fase antecedente a quella del giudizio vero e proprio⁴⁵. Al contrario, gli strumenti delle *sunset clauses* e la regola del silenzio assenso hanno trovato applicazione solo in determinati contesti. Per quanto riguarda le prime, esse sono state utilizzate soprattutto nella normativa regolamentare e per lo più in ambito locale (es. disposizioni di chiusura temporanea al traffico di alcune strade)⁴⁶. L'unico settore nel quale tali clausole sono state impiegate ad ogni livello, nazionale e locale, sembra essere stato quello dei servizi pubblici e, in particolare, nella fissazione dei *price control regimes* per massimizzare l'efficienza delle imprese regolate e

⁴² Ci si riferisce alla disciplina contenuta nell'*Equality Act* 2010, s. 14, una normativa che prevede di tener conto, nel prendere decisioni strategiche sull'esercizio delle loro funzioni, dell'opportunità di ridurre le disuguaglianze socioeconomiche, di rispettare principi di uguaglianza formale e sostanziale, non solo in materia di pianificazione urbanistica, ma in qualsiasi ambito in cui sia previsto un intervento pubblico (contratti pubblici; *employment*; etc.)

⁴³ Gli «avvisi di esecuzione» (o *enforcement notice*) sono provvedimenti che impongono l'adozione di determinate azioni per rimediare a una violazione del controllo di pianificazione. Sono emessi quando lo sviluppo di un'iniziativa edilizia ha avuto luogo senza il corretto permesso di costruire o al di fuori delle condizioni previste dal permesso, cfr. *Town and Country Planning Act*, s. 172.

⁴⁴ Cfr. C. Harlow, R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge, 2009, 456 ss. e in prospettiva nazionale, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2021, 514 ss.

⁴⁵ Cfr. R. Thomas, J. Tomlinson, *A different tale of judicial power: administrative review as a problematic response to the judicialization of tribunals*, in *Public Law*, 2019, 537 ss.

⁴⁶ Cfr. C. Scott, M. Lodge, *Administrative simplification in the United Kingdom*, cit., 208.

riducendo allo stesso tempo la discrezionalità dei regolatori⁴⁷. Con riferimento alla seconda, ampiamente utilizzata nel nostro ordinamento tanto da aver condotto alla previsione di un apposito procedimento speciale in ambito giurisdizionale, non sembra essere stata molto impiegata nella prassi dall'amministrazione britannica, se non in alcune circostanze relative a casi di pianificazione urbanistica e con riferimento alla categoria degli agenti immobiliari in virtù dell'applicazione del principio di «negative licensing», in base al quale «anyone can set up as an estate agent, but the Office of Fair Trading (OFT) can ban estate agents they consider to be unfit to practise»⁴⁸.

Soluzioni alternative alla regolazione pubblica e alla sua applicazione da parte delle stesse autorità sono poi da tempo oggetto delle proposte governative nell'ambito di politiche di semplificazione, soprattutto nei rapporti con le imprese. Tra queste si inscrivono anche le pratiche di *self- e co-regulation*, la cui differenziazione avviene in base al grado di coinvolgimento delle autorità pubbliche nella decisione e nella creazione delle regole, collocandosi così nell'area di intervallo tra assenza di normazione e regolazione ordinaria (*statutory regulation*)⁴⁹. Un'applicazione dei nuovi modelli di regolazione autonoma o cooperativa, si è avuta nel Regno Unito con riferimento al settore dei mass media (TV e stampa, in particolare), attraverso la stipula di accordi (*non-statutory codes*) tra l'Autorità di regolazione per le comunicazioni (Ofcom) e l'*Advertising Standard Authority* (ASA) per regolare l'industria pubblicitaria, attribuendo a quest'ultima la responsabilità per il controllo dei contenuti trasmessi ogni giorno dai media. Tale sistema di autoregolamentazione funziona nella misura in cui è alimentato e guidato da un senso di responsabilità sociale

⁴⁷ Un approccio che è stato adottato anche in sede europea, attraverso la diffusione di *review* (o *sunset clauses*) considerate come «strumenti vantaggiosi per costringere l'amministrazione e il Parlamento a rivedere in maniera periodica la necessità di un particolare regolamento. Se adottate sistematicamente per tutta la nuova regolamentazione, si ritiene possano garantire l'opportunità di eliminare o snellire le disposizioni che non sono più necessarie», cfr. *Review Clauses in EU Legislation. A Rolling Check-List*, 2018, disponibile su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621821/EPRS_STU\(2018\)621821_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621821/EPRS_STU(2018)621821_EN.pdf) (ultimo accesso 3 marzo 2021).

⁴⁸ *Consumers, Estate Agents and Redress Act*, 2007, Explanatory Notes, Part 3.17, disponibile su <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/17/notes/division/3/2> (ultimo accesso 3 marzo 2021).

⁴⁹ *Designing self- and co-regulation initiatives: Evidence on best practices. A literature review*, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, October 2019, 6 ss., disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840564/designing-self-co-regulation-initiatives.pdf (ultimo accesso 3 marzo 2021). Sulla differenza tra i due tipi di regolazione, si veda anche I. Bartle, P. Vass, *Self-regulation and the regulatory state: A survey of policy and practice*, Centre for the Study of Regulated Industries (CRI), Research Report 17, 2005, disponibile su <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.553.3190&rep=rep1&type=pdf> (ultimo accesso 5 marzo 2021).

delle imprese nel settore pubblicitario, che hanno interesse ad assicurarsi che i consumatori non siano fuorviati, danneggiati o offesi dagli annunci, aiutando a mantenere alta la fiducia degli stessi nel settore⁵⁰.

4. Semplificazione amministrativa, riordino normativo nell'era post-Brexit

Le politiche appena ricordate dimostrano come gli interventi di semplificazione possano avere un impatto trasversale sull'attività dei decisori pubblici, potenzialmente generando degli effetti sistemici sull'azione amministrativa, sui meccanismi di crescita e sviluppo di un Paese, attraverso la creazione di regole più semplici, più chiare e riducendone i costi di implementazione.

Tuttavia, tali effetti sistemici, pure auspicati dai regolatori, non sempre si producono. Anzi, faticano di fatto a realizzarsi, a causa della tendenza generalizzata ad intervenire in maniera non organica su determinati settori e più ampiamente su interi comparti normativi. Come anticipato, numerosi studi hanno evidenziato la frequente mancanza di una visione d'insieme o di lungo periodo nella previsione degli interventi, che quindi ricorrono nel tempo, producendo sovrapposizioni e costringendo gli operatori, così come i cittadini, a continui aggiornamenti e generando instabilità.

In particolare, in Europa, la frammentazione degli interventi di semplificazione e sburocratizzazione della pubblica amministrazione si scontra con la necessità di costruire condizioni di contesto favorevoli per l'attuazione delle linee strategiche dirette a realizzare un modello di crescita intelligente, sostenibile e solidale, così come indicate dalla Commissione europea, a tutela della protezione e integrazione sociale dei cittadini⁵¹. La stessa Commissione ha identificato differenti fattori di criticità che impediscono all'amministrazione pubblica di raggiungere adeguati livelli di efficienza, al tempo stesso incidendo sulle potenzialità di crescita e sviluppo

⁵⁰ Cfr. <https://www.asa.org.uk/about-asa-and-cap/about-regulation/self-regulation-and-co-regulation.html#:~:text=Self%2Dregulation%20means%20that%20the,ads%20under%20contract%20from%20Ofcom> (ultimo accesso 5 marzo 2021).

⁵¹ Il riferimento è alla c.d. Strategia Europa 2020, resa nota con la comunicazione COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT> (ultimo accesso 9 aprile 2021). Sull'instabilità dei contesti normativi, delle decisioni amministrative e sui loro effetti, tra gli altri, si rimanda alle riflessioni di A. Police, *Instabilità delle decisioni pubbliche e dinamiche dello sviluppo economico ed industriale*, in AA.VV. *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, vol. II, 1319 ss. Sempre con riferimento all'incertezza delle regole, anche guardando ai profili relativi al diritto all'effettività della tutela giurisdizionale, si v. M.A. Sandulli, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici*, in *Federalismi.it*, 11/2018; L. Gianì, *Gli incerti confini della normatività degli atti amministrativi: regolamenti, atti generali, soft-law e fast-law*, in L. Gianì, M. Immordino, F. Manganaro (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2020, 49 ss.

del paese⁵². In ottica prospettica, l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza (c.d. *Recovery Plans*), nel più ampio contesto del programma europeo istitutivo di un fondo speciale per la ripresa post-pandemica (*Next generation EU*), insieme alle azioni intraprese per la revisione delle politiche europee di coesione sono dirette a rafforzare la ripresa economica degli Stati membri, oltre che strumenti per combattere fenomeni di esclusione sociale, favorendo l'instaurazione di dinamiche di coesione economico-sociale, territoriale e di solidarietà, rappresentano allora per ciascuno Stato un'occasione, oltre che una sfida, per tentare di superare almeno alcune delle criticità segnalate⁵³.

Benché anche il Regno Unito sia ormai fuori dalle dinamiche sovranazionali, in ogni caso, non si sottrae alle deviazioni generate dagli oneri burocratici e talvolta dalla frammentazione normativa, l'attività di organismi come la *Law Commission* con i suoi pluriennali e programmati piani di riforma, ha un ruolo fondamentale nel contribuire a standardizzare il processo di revisione della normativa vigente e ad intervenire in maniera astrattamente più compiuta su ciascun settore, nell'ambito di un disegno generale connesso a linee di politica di sviluppo e crescita delineato dal Governo nello spettro temporale di almeno un quinquennio⁵⁴.

È stato avviato nel 2017 l'ultimo progetto di semplificazione presentato al Parlamento, ancora in discussione e nell'ambito del quale rientrano, tra le altre, tematiche come quelle degli «smart contracts» e dell'«administrative review»⁵⁵. Rispetto ad essi si sottolinea, da un lato, come l'introduzione di tecnologie come quella della *blockchain* consenta la creazione di «contratti automatizzati», il cui impiego è ritenuto capace di accrescere il grado di fiducia e certezza negli affari, garantendo stabilità, maggiore certezza nei termini e dunque competitività al Paese⁵⁶; dall'altro, si evidenzia come efficaci procedure per i ricorsi amministrativi consentano di ridurre il numero di quelli giurisdizionali e, pertanto, di diminuire il

⁵² Per quanto riguarda l'Italia, tali fattori si declinano principalmente in termini di «burocrazia difensiva», mancanza di trasparenza e aumento di fenomeni corruttivi, con particolare riferimento alla materia degli appalti pubblici. Fenomeni che vengono identificati come (con)cause della mancata attuazione di obiettivi e interventi fissati e finanziati attraverso fondi europei, cfr. *Relazione per Paese relativa all'Italia 2020* (COM(2020) 150 del 26 febbraio 2020), disponibile su https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf (ultimo accesso 9 aprile 2021).

⁵³ Per un inquadramento e una prospettiva degli sviluppi in ambito europeo delle misure avviate dalla politica di coesione e sviluppo dell'Unione all'indomani della crisi pandemica, si v. R. Di Pace, *Politiche e strumenti per lo sviluppo economico*, cit., 912 ss.

⁵⁴ Cfr. *Thirteenth Program of Law Reforms*, Law Commission, No 377, disponibile su <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxou24uy7q/uploads/2017/12/13th-Programme-of-Law-Reform.pdf> (ultimo accesso 6 marzo 2021).

⁵⁵ Cfr. *Thirteenth Program of Law Reforms*, cit., 13 ss. e 20 ss.

⁵⁶ Cfr. *Thirteenth Program of Law Reforms*, ult. cit., 21 ss.

caseload davanti ai tribunali e alle corti⁵⁷. Le materie interessate dalla riforma, anche per il carico di procedimenti attivi in tali ambiti, sono principalmente quelle relative alla pubblica sicurezza e all'immigrazione, in particolare all'indomani sempre più ricorrente impiego dei ricorsi amministrativi come strumento di revisione delle decisioni pubbliche⁵⁸. Se da un lato, la diffusione degli *administrative review* dimostra una progressiva «judicialisation» dei tribunali amministrativi; dall'altro, tale soluzione rischia di rendere la tutela degli stessi diritti davanti alle corti una possibilità piuttosto remota, con evidenti dubbi circa l'effettività della stessa⁵⁹. Per cercare di arginare il crescente impiego della procedura dei ricorsi amministrativi interni, nel frattempo, in materia di immigrazione è stato introdotto il pagamento di un contributo necessario per accedere alla revisione, allo scopo di scoraggiare utilizzi impropri dello strumento di reclamo⁶⁰.

Agli ambiti di intervento individuati dagli studi sulla regolazione, si aggiungono poi le proposte governative, che trovano spazio nell'agenda politica post-Brexit e volte a riformare la normativa di alcuni tra i settori citati (contratti pubblici, *planning*, giustizia, etc.) attraverso il perseguimento di obiettivi di semplificazione normativa e amministrativa, alla luce del mutato quadro di rapporti con le istituzioni europee⁶¹.

Nel settore dei contratti pubblici e delle *utilities*, dopo gli emendamenti al *Public Services (Social Value) Act* del 2012, intervenuti con *The Public Procurement (Amendments, Repeals and Revocations) Regulations* del 2016 e in attuazione delle più recenti direttive europee in materia, si registrano nuove spinte di cambiamento dettate dalla volontà rendere meno restrittivo l'attuale regime di aggiudicazione dei contratti pubblici, «più focalizzato sul punire le violazioni, che sulla capacità di generare valore e sulla trasparenza

⁵⁷ Cfr. *Thirteenth Program of Law Reforms*, ult. cit., 13 ss.

⁵⁸ Gli interventi in materia di «Administrative review» previsti dal 13° Programma di Riforma consegnato dalla *Law Commission* nel 2017 al Parlamento sono attualmente in fase di avvio e dovrebbero concludersi nell'arco dei prossimi due anni. Gli interventi prevedono di «promuovere decisioni corrette, meccanismi di correzione più economici e la fiducia del pubblico nel processo decisionale. Esamineranno e valuteranno i meriti delle diverse procedure in vigore e faranno raccomandazioni per identificare le migliori pratiche e migliorarle in generale. Ciò includerebbe l'esame della frequenza delle contestazioni legali e l'identificazione di qualsiasi elemento di preoccupazione dal punto di vista della magistratura e degli operatori del diritto», cfr. *Thirteenth Program of Law Reforms*, cit., 14 ss.

⁵⁹ R. Thomas, J. Tomlinson, *A different tale of judicial power: administrative review as a problematic response to the judicialization of tribunals*, cit., 538.

⁶⁰ Cfr. *Immigration and Nationality (Fees) Regulations* 2018/330.

⁶¹ Per un'analisi sulle politiche commerciali e i relativi interventi di semplificazione della regolazione alla luce del recesso dai trattati dell'Unione Europea e dell'era Covid-19, si rimanda a *OECD Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, May 2020, disponibile su <http://www.oecd.org/unitedkingdom/review-of-international-regulatory-co-operation-of-the-united-kingdom-09be52f0-en.htm> (ultimo accesso 5 marzo 2021).

dei processi»⁶². Il Governo propone di razionalizzare e semplificare in maniera organica il complesso quadro di norme che attualmente regola il settore, procedendo con la codificazione dei tre regolamenti che hanno recepito la disciplina europea in materia di contratti, servizi pubblici e concessioni, sostituendoli con un unico e uniforme insieme di regole valido per qualunque tipo di aggiudicazione⁶³. Le ragioni della proposta risiedono nella convinzione che in materia di contratti pubblici sia necessario poter disporre di regole innovative e più flessibili, in grado di adattarsi al continuo mutamento delle pratiche commerciali e alle evoluzioni del mercato, «per sostenere lo sviluppo delle imprese e soprattutto per favorire il coinvolgimento delle start-up nei procedimenti di contrattazione pubblica», che le regole attualmente vigenti non agevolano⁶⁴. Del resto, già nel 2015 questa sensibilità era emersa con una serie di riforme che hanno interessato le *Small and Medium Sized Businesses*, in particolare sotto il profilo dell'accesso al credito⁶⁵, oggi accentuata dalla necessità che «anche i piccoli fornitori siano in grado di assicurarsi una maggiore quota di mercato, aumentando la produttività e favorendo la crescita economica»⁶⁶.

In materia di pianificazione urbanistica, come già accennato, negli ultimi anni sono state intraprese iniziative di riforma volte alla semplificazione del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, in particolare attraverso l'adozione di un modello sommario di valutazione, lasciando le questioni relative all'istruttoria tecnica ad un esame successivo. Le proposte governative, presentate nel recente *White Paper – Planning for the Future* – pubblicato lo scorso agosto e seguito da una consultazione pubblica conclusasi nel gennaio 2021 – su questo fronte prevedono di estendere il modello semplificato non solo ai piccoli lavori, ma anche alle opere più grandi, nell'ambito di un più generale ripensamento dello sviluppo dei territori⁶⁷. L'obiettivo è quello di costruire un sistema di pianificazione «rule-based», in cui il potere discrezionale del decisore pubblico sia ridotto e in cui la complessità, l'inefficienza e l'«opacità» della disciplina che regola il settore, applicata *case-by-case*, sia mitigata a beneficio di una maggiore

⁶² Il riferimento è alle proposte contenute all'interno del *Green Paper – Transforming Public Procurement*, pubblicato dal *Cabinet Office* a fini di consultazione nel dicembre 2020 e disponibile su https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf (ultimo accesso 27 febbraio 2021).

⁶³ Cfr. *Green Paper – Transforming Public Procurement*, cit., 74 ss.

⁶⁴ Cfr. *Transforming Public Procurement*, cit., 8.

⁶⁵ Cfr. *The Small and Medium Sized Businesses (Finance Platforms) Regulations*, 2015, Part 2, Reg. 3.

⁶⁶ *Transforming Public Procurement*, cit., 7 ss.

⁶⁷ In questo senso gli orientamenti esposti in G. Garton Grimwood, *Planning for the Future: planning policy changes in 2020 and future reforms*, *Briefing Paper – House of Commons Library*, January 2021, disponibile su <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8981/> (ultimo accesso 4 marzo).

apertura nei confronti anche degli investitori medio-piccoli⁶⁸. In quest'ottica è concepita anche la semplificazione dei *Local Plans*, riducendo l'articolazione delle zone dei piani a tre (*protected, renewal e growth areas*), per attenuare così il margine di incertezza sull'esito del *permitting process*, oltre che il carico di lavoro sulle valutazioni e requisiti non necessari che causano ritardi e contestazioni, anche attraverso la creazione di un unico test di verifica per l'adeguamento ai requisiti di sostenibilità⁶⁹.

5. Verso la costruzione di un ambiente giuridico competitivo globale?

Il quadro tracciato finora rivela come le politiche di semplificazione attuate e gli strumenti impiegati nel corso degli ultimi decenni abbiano dimostrato un lento ma progressivo sostegno del meccanismo di verifica e aggiornamento della qualità della regolazione e relativamente una maggiore efficacia⁷⁰. Ciò è avvenuto non soltanto attraverso processi tecnici di valutazione dell'impatto che ciascun complesso normativo ha avuto e ha nei confronti del settore in cui è applicato, ma anche attraverso un costante procedimento di riordino portato avanti da autorità esterne alla compagine dipartimentale e come tali estranee alle oscillazioni tipiche generate dal susseguirsi dei programmi di governo. Un simile approccio garantisce terzietà e continuità nel tempo ai procedimenti di semplificazione, agevolandone la buona riuscita e l'organicità degli interventi.

Dall'analisi emerge anche una generale tendenza mostrata dal Governo inglese ad intervenire sull'organizzazione e sugli *iter* procedurali condotti dall'amministrazione, alleggerendo gli oneri posti a carico del privato, cittadino o impresa, nel corso del *decision-making process* per il raggiungimento di una decisione o in una fase ancora antecedente, attraverso la semplificazione delle regole poste a presidio di determinati settori in cui sono coinvolti una pluralità di interessi sensibili, come accade ad esempio nel settore della pianificazione territoriale. Per altro verso, il tentativo di deflazionare il contenzioso generato da procedimenti iperregolati e complessi se da un lato sembra assicurare maggiore speditezza nella decisione attraverso il ricorso a procedure di revisione interna alla stessa amministrazione, dall'altro è potenzialmente in grado di incidere sulle garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei singoli di fronte all'amministrazione, arrivando a far percepire il ricorso giurisdizionale come troppo lontano da raggiungere. Ancora, le politiche di semplificazione normativa orientate alla codificazione sono ritenute in grado di incidere in

⁶⁸ G. Garton Grimwood, *Planning for the Future*, cit., 14 ss.

⁶⁹ G. Garton Grimwood, *Planning for the Future*, cit., 18.

⁷⁰ Per una panoramica sulle recenti politiche di *better regulation* nel Regno Unito, si rinvia all'ultimo rapporto governativo *Better Regulation – Government's Annual Report 2019-20*, January 2021, disponibile su <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-annual-report-2019-to-2020> (ultimo accesso 6 marzo 2021).

maniera considerevole nel settore dei contratti pubblici e soprattutto sull'aggiudicazione degli stessi. Settore nel quale la dispersione e la complessità generata dalle norme di matrice europea non sembrano essere state di aiuto per la costruzione di dinamiche aperte e competitive, riducendo la concorrenza impedendo alle imprese medio-piccole la possibilità di concorrere per l'affidamento.

Alle riflessioni sugli effetti generati nei confronti di aree ed istituti del diritto pubblico, e in particolare amministrativo, si aggiungono alcune considerazioni relative alla tendenziale efficacia dimostrata finora dalla strategia britannica in materia di semplificazione e che può essere valutata da due diverse prospettive.

Una prima è quella della promozione di una politica di semplificazione *bipartisan*, in gran parte assicurata dalla presenza e dall'operatività della *Law Commission*, a cui si aggiungono gli impulsi provenienti dalle proposte governative. La presenza di un'autorità preposta alla verifica, aggiornamento e implementazione delle regole vigenti nell'ordinamento nazionale al fine di assicurare una legge «equa, semplice ed economica»⁷¹ rappresenta sicuramente un dato fondamentale – oltre che caratteristico – dell'esperienza britannica e che potrebbe essere replicata anche in altri Paesi, soprattutto in quelli in cui, come l'Italia, subiscono in maniera determinante le tensioni politiche verso le strategie di semplificazione, alternando stagioni prolifiche, a periodi di oblio⁷².

Una seconda è poi quella che ritiene fondamentale la coerenza tra obiettivi fissati per razionalizzare la mole di norme e strumenti adottati per realizzarli, sia da un punto di vista normativo, che organizzativo. Come ricordato, il meccanismo della *deregulation* è stato progressivamente assorbito dal più generale strumento di analisi e valutazione di impatto della regolazione⁷³; gli uffici ed organi competenti in materia di politiche semplificatorie, pur facendo capo al *Cabinet Office*, sono stati più volte oggetto di riorganizzazioni attraverso la creazione di *Unit*, di *Task Force* e *Committee* con specifici compiti, oltre alla previsione di poteri di

⁷¹ In particolare, la *Law Commission*, tra gli altri, ha l'obiettivo «to ensure that the law is as fair, modern, simple and as cost-effective as possible», cfr. <https://www.lawcom.gov.uk/about/> (ultimo accesso 1 marzo 2021).

⁷² Come ben evidenziato da B.G. Mattarella, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. Scialoja (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, op. cit., 35 ss. e in Id., *Burocrazia e riforme*, op. cit., 10. Sulla necessità di organizzazioni preposte alla guida dei processi di semplificazione nell'ambito dell'amministrazione statale, si v. M. D'Alberty, *La semplificazione tramite modifiche dell'organizzazione amministrativa*, in *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, op. cit., 409 ss.

⁷³ Per una valutazione sul funzionamento del ciclo della regolazione nel Regno Unito, si rimanda a R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Introduction: Regulation – the Field and Developing Agenda* e a R. Baldwin, *Better Regulation: The Search and Struggle*, entrambi in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, op. cit., 3 e ss., e 259 ss.

deregolazione in capo ai singoli ministeri. Ciò non ha comunque impedito la realizzazione di periodiche consultazioni con le parti sociali e i loro rappresentanti in vista delle modifiche normative e delle nuove leggi da presentare al Parlamento, processi agevolati dalla pubblicazione *online* di report dettagliati comprensivi di obiettivi, proposte e modalità di attuazione degli interventi.

Gli elementi finora sottolineati contribuiscono a far emergere le differenze che connotano l'approccio britannico rispetto a quello adottato nel nostro ordinamento nazionale, pure largamente indagato negli ultimi trent'anni e in particolare dall'emanazione della c.d. legge generale sul procedimento amministrativo⁷⁴. Percorrendone le evoluzioni è stato del resto messo in luce come l'approccio per il quale «ad ogni cambio di governo, sembra che cambi la logica di fondo della semplificazione amministrativa» indebolisca gli interventi e generi il paradosso per cui misure tese a rendere l'amministrazione più semplice, finiscano per complicarla. Si tratta di un dato particolarmente rilevante a cui è opportuno prestare attenzione, soprattutto in epoche come quella attuale, in cui l'instaurazione di un equilibrato e solido rapporto tra crescita, sostenibilità e benessere sembra una priorità irrinunciabile per consentire ai Paesi più avanzati di mantenere il proprio ruolo nell'«arena globale»⁷⁵.

Il Regno Unito è da sempre considerato in Europa un 'laboratorio' per lo sviluppo di nuove soluzioni di amministrazione pubblica, soprattutto nell'ottica di modelli improntati sulla collaborazione tra diversi *stakeholders*, siano essi soggetti pubblici o privati. In tal senso, è stato osservato come, proprio grazie all'esperienza inglese, «la partecipazione sia diventata una parola chiave per il diritto amministrativo» europeo, così come lo è oltremarina, soprattutto a livello locale⁷⁶. In questo senso sono favoriti modelli di gestione pubblica a rete, fondati su *network* partecipativi, che assottigliano pertanto l'area della burocrazia tradizionale fondata sulle interazioni del rapporto politica-amministrazione. In un paese in cui non vige una legge generale sul procedimento amministrativo, le scelte formulate dai decisori pubblici non subiscono stringenti compressioni e ciò consente loro un più ampio margine di operabilità, nel rispetto dei limiti fissati dalla legge e dal soddisfacimento dell'interesse pubblico⁷⁷. Tali

⁷⁴ In argomento si veda, tra gli altri, M.A. Sandulli (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000, 3 ss.; D.U. Galetta, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: Linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti «involuzioni»*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, XI, 3779.

⁷⁵ S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 601 ss.

⁷⁶ G. F. Ferrari, *Better Regulation and Administrative Simplification in Anglo-American Legal Systems*, in G.F. Ferrari, J.O. Frosini (eds), *Better Regulation and Administrative Simplification. A Comparative Study*, Bologna, 2007, 95 ss., qui 96

⁷⁷ Un approccio che ricorda quello europeo nel quale l'attività amministrativa e i suoi procedimenti non sono regolati per legge, su cui ampiamente M.P. Chiti (a cura di),

caratteristiche sembrano in grado di riuscire a ridurre l'area di intervento degli interventi di semplificazione amministrativa o per lo meno a razionalizzarli, focalizzando l'attenzione principalmente sui procedimenti normati, circoscrivendo la discrezionalità amministrativa a tecnica – come del resto si è osservato in relazione ai procedimenti in materia di pianificazione urbanistica – oppure su soluzioni innovative per agevolare il dialogo tra parte pubblica e parte privata all'interno della rete⁷⁸.

La costruzione di un ambiente giuridico connotato da regole chiare e tempi certi, come ricordato, rappresenta più che mai nell'epoca attuale un elemento indispensabile per la crescita e lo sviluppo delle economie nazionali. In quest'ottica, quella competitiva, si inquadrano anche le iniziative di riforma previste dal governo britannico sia in materia di contratti pubblici, la cui attuazione è prevista entro il 2023; sia gli interventi in materia di ricorsi amministrativi e di pianificazione territoriale. Garantire una giustizia più celere ed equa, infatti, significa anche limitare ricorsi pretestuosi ad essa, facendo sì che la controversia resti l'*extrema ratio*, sia nelle relazioni tra privati, che tra cittadini, privati e pubblica amministrazione.

Le soluzioni adottate negli ordinamenti anglosassoni in materia di semplificazione amministrativa, in ogni sua forma, e di riordino normativo da tempo rappresentano un'avanguardia nel contesto occidentale, ciò anche se la lotta al *red tape* non ha sempre prodotto risultati soddisfacenti per la complessità che caratterizza le procedure di studio e aggiornamento della legislazione, come dimostrato finora. Tuttavia, poiché l'innesto di soluzioni strategiche da un ordinamento all'altro impone sempre e comunque una preliminare analisi di contesto, l'avvio della stagione post-Brexit potrà rappresentare un banco di prova per il futuro del Regno Unito e, allo stesso tempo, un utile terreno di sperimentazione di nuove soluzioni da cui trarre spunto per affrontare le sfide del prossimo decennio.

Maria Cristina Pangallozzi
Dipartimento di Giurisprudenza
Università LUISS Guido Carli

Diritto amministrativo europeo, Milano, 2018. Per gli studi sul progetto di elaborazione di regole comuni per il procedimento amministrativo dell'Unione Europea, si vedano le pubblicazioni realizzate a fronte della ricerca ReNEUAL (<http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-2-0>, ultimo accesso 10 aprile 2021) e in particolare i contributi di G. Della Cananea, D.U. Galetta (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, 2016 e di P. Craig, H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller (eds), *ReNEUAL model rules on EU administrative procedure*, New York, 2017.

⁷⁸ Ci si riferisce alla garanzia di una «flessibilità procedurale» per evitare di bloccare processi di dialogo tra le parti coinvolte, in favore dell'interesse pubblico da soddisfare, cfr. G. F. Ferrari, *Better Regulation and Administrative Simplification in Anglo-American Legal Systems*, in G.F. Ferrari, J.O. Frosini (eds), *Better Regulation and Administrative Simplification*, op. cit., 101.

Via Parenzo, 11

00198 – Roma

mpangallozzi@luiss.it