

# Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance

**Andrea Castaldo**

*Coordinamento di Ateneo  
Università degli Studi di Salerno*



Unione europea  
Fondo sociale europeo



UniorPress









**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:  
SEMPLIFICARE I PROCESSI DECISIONALI,  
MIGLIORARE LE PERFORMANCE**

ANDREA CASTALDO  
*Coordinamento di Ateneo*  
Università degli Studi di Salerno



UniorPress  
Napoli 2021

MEMBRI DEL TAVOLO

**Università degli Studi di Napoli Federico II**

Vinicio Brigante  
Gabriella De Maio  
Fiorenzo Liguori  
Silvia Tuccillo

**Università di Napoli L'Orientale**

Paolo Cefarelli  
Michele Gallo  
Claudio Nobili

**Università degli Studi di Napoli Parthenope**

Federico Alvino  
Alfredo Celentano  
Gabriella D'Amore  
Luigi Lepore

**Università degli Studi di Salerno**

Andrea R. Castaldo  
Valentina Acanfora  
Andrea R. Castaldo  
Gemma Ciaglia  
Fabio Coppola  
Giovanni de Bernardo

**Università degli Studi del Sannio**

Pierpaolo Forte  
Francesco Rota  
Donato Vese  
Paolo Esposito  
Alessandra Piconese

**Università degli Studi Suor Orsola Benincasa**

Carla Acocella

**Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"**

Giuseppe Alesci  
Giovanna Golino  
Stefano Manacorda



**UniorPress**

Via Nuova Marina 59, 80133 Napoli



This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution 4.0 International License

Questo volume è disponibile in accesso aperto al sito:  
<http://www.fedoabooks.unina.it/index.php/fedoapress>

ISBN 978-88-6719-239-7



# Indice

<b>Premessa</b> .....	11
1. Il perché della riforma .....	11
2. Il significato della riforma .....	12
3. Il vizio antico .....	13
<b>Università degli Studi del Sannio di Benevento</b>	
Una ricerca giuridica applicata .....	17
<b>Atti di indirizzo politico-amministrativo, risultati amministrativi, valutazione discrezionale degli organi amministrativi nella Regione Campania</b> .....	21
1. Premessa: scopo della ricerca .....	21
2. Descrizione dei risultati empirici della ricerca .....	22
3. Le macro-categorie nella letteratura giuridica .....	23
4. L'individuazione dei "comportamenti ottimizzati" alla luce delle macro-categorie .....	26
4.1. I "comportamenti ottimizzati" relativi alla macro-categoria "Capacità di definire chiaramente l'indirizzo" .....	26
4.2. I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria "Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi" .....	27
4.3. I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria "capacità di orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi" .....	28
5. La proposta di modifica del Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante "Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania" .....	28
6. Conclusioni .....	31
Riferimenti bibliografici .....	31
<b>Qualità della regolazione e misurazione degli oneri amministrativi (MOA) nell'attività di pianificazione della Regione Campania</b> .....	36
1. Genesi dello studio, brevi riflessioni epistemologiche e contestualizzazione .....	36
2. I costi di conformità: <i>compliance e governance</i> interna .....	38
3. Regulatory capture: la qualità della regolazione .....	40
4. Una introduzione alle metodologie e alle determinazioni quantitative per la misurazione dei costi di regolazione e conformità (MOA) .....	40
Riferimenti bibliografici e sitografici .....	41

<b>Le attività consultive dell'Avvocatura Regionale: il contatto informale con gli Uffici della Regione</b> .....	43
1. Consulenza e difesa in giudizio dell'amministrazione .....	43
2. I pareri legali .....	44
3. Note in tema di complessità dell'azione amministrativa .....	45
4. Il ruolo proattivo dell'Avvocatura regionale .....	46
5. Celerità e "semplificazione": l'art. 16, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241 come modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 .....	47
6. La proposta: il <i>contatto informale</i> fra organi di amministrazione attiva e Avvocatura .....	48
Riferimenti bibliografici e sitografici .....	49

## **Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa"**

<i>I nodi di procedimenti amministrativi e processi decisionali: scenari di semplificazione e questioni di responsabilità</i> .....	55
1. Snodi della relazione non univoca tra semplificazione e responsabilità .....	55
1.1 <i>Semplificazione e responsabilità tra procedimenti e processi</i> .....	55
1.2 <i>Il nesso tra semplificazione e responsabilità negli sviluppi recenti della legislazione</i> .....	58
2. Diretrici e metodi dell'indagine .....	61
2.1. <i>La mappatura trasversale di processi e procedimenti: i fattori di rallentamento e di complicazione dell'attività</i> .....	62
2.2. <i>Il tempo dell'azione amministrativa e i poteri sostitutivi</i> .....	64
3. Le indagini settoriali .....	67
3.1. <i>Il tema delle coperture assicurative per la responsabilità amministrativa</i> .....	68
3.2. <i>Le questioni poste dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio</i> .....	70
4. Alcune considerazioni di sintesi .....	74

## **Università degli Studi di Napoli "Parthenope"**

<i>Misurazione della performance e accountability della Regione Campania</i> .....	79
1. L'esigenza di misurare le performance nella PA .....	79
2. La normativa sulla misurazione e valutazione delle performance .....	82
3. Il case study Regione Campania .....	84
3.1. <i>Metodologia della Ricerca</i> .....	86
3.2. <i>Risultati</i> .....	90
4. Conclusioni .....	92
Riferimenti bibliografici e sitografici .....	95

**Università degli Studi di Napoli “Federico II”**  
***Liberalizzare, semplificare, dialogare. Dall’amministrazione come ostacolo all’amministrazione come alleata*** ..... 101

1. Efficacia ed effettività delle misure di semplificazione ..... 101

    1.1. *Ricerca e semplificazione: note su risultati attesi e fasi dello studio* ..... 104

    1.2. *I limitati esiti* ..... 106

    1.3. *Le implicazioni problematiche del passaggio dal controllo ex ante al controllo ex post* ..... 107

    1.4. *Le diverse semplificazioni possibili, la questione organizzativa e le misure inattuatae* ..... 108

2. La complessa definizione di equilibri stabili per la pubblica amministrazione ..... 110

    2.1 *L’analisi della legislazione vigente e le criticità rilevate* ..... 110

    2.2 *Il confronto con gli stakeholders: il nodo della digitalizzazione* ..... 112

    2.3 *I risultati della ricerca: il ridotto margine di intervento e i percorsi possibili per la ricerca della chiarezza e della certezza* ..... 115

3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e le nuove misure di semplificazione ..... 120

4. Rilievi conclusivi ..... 120

**Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”**  
***L’inadempienza amministrativa. Quando il problema è (anche) linguistico*** ..... 123

1. Introduzione: la semplificazione dei processi ..... 123

2. L’uso della lingua come fattore dell’(in)efficienza amministrativa ..... 127

3. La selezione dei testi e la metodologia di lavoro ..... 129

4. Risultati: modelli comportamentali meno e più virtuosi ..... 130

5. Conclusioni ..... 138

Riferimenti bibliografici e sitografici ..... 140

**Università degli Studi della Campania**  
**“Luigi Vanvitelli”**

Progetto di ricerca ..... 143

Svolgimento della ricerca ..... 143

Principali esiti dell’attività di ricerca ..... 144

***La strategia preventiva del rischio corruttivo nelle società in house della Regione Campania: difficoltà giuridiche e incognite organizzative*** ..... 145

1. Oggetto dell’indagine e metodo della ricerca ..... 145

2. Modello 231 e Piano 190 tra integrazione e assorbimento: cenni ..... 145

3. Il flusso informativo tra Responsabile della prevenzione e della trasparenza e Organismo di Vigilanza: prove di dialogo ..... 147

4. Il difficile coordinamento in materia di <i>whistleblowing</i> nel silenzio normativo .....	148
5. Omesso controllo: la responsabilità penale in caso di violazione del modello integrato .....	150
6. Brevi considerazioni conclusive .....	151
<b>Riflessioni brevi su semplificazione e sistemi di prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica</b> .....	152
1. Premessa .....	153
2. Semplificazione e prevenzione della corruzione: un connubio difficile .....	154
3. Il controllo analogo come strumento di semplificazione nella prevenzione della corruzione .....	155
4. I sistemi preventivi della corruzione nelle società pubbliche della Regione Campania: un breve focus .....	157
5. Qualche osservazione conclusiva .....	160
<b>Università degli Studi di Salerno</b>	
<b>“Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance”</b> .....	165
1. Obiettivi generali .....	165
2. Delimitazione del rischio penale .....	166
3. Somministrazione dei questionari .....	167
4. L’art. 323 c.p. e la percezione del rischio-reato in capo ai Pubblici Ufficiali .....	177
Premessa .....	177
Riferimenti bibliografici e sitografici .....	184

# Liberalizzare, semplificare, dialogare. Dall'amministrazione come ostacolo all'amministrazione come alleata

Fiorenzo Liguori, Silvia Tuccillo, Gabriella De Maio, Vinicio Brigante

## Abstract

Simplifying decision-making processes in order to improve administrative performance is a constant priority on the agenda of national and regional legislators, but often with results that are not satisfactory for businesses, citizens and public administration itself. The paper aims to retrace stages of research concerning simplification within legislative framework of Campania Region, highlighting the expected results and critical issues encountered.

Sommario: 1. Efficacia ed effettività delle misure di semplificazione; 1.1. Ricerca e semplificazione: note su risultati attesi e fasi dello studio; 1.2. I limitati esiti; 1.3. Le implicazioni problematiche del passaggio dal controllo ex ante al controllo ex post; 1.4. Le diverse semplificazioni possibili, la questione organizzativa e le misure inattuato; 2.1 L'analisi della legislazione vigente e le criticità rilevate; 2.2 Il confronto con gli stakeholders: il nodo della digitalizzazione; 2.3 I risultati della ricerca: il ridotto margine di intervento e i percorsi possibili per la ricerca della chiarezza e della certezza; 3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e le nuove misure di semplificazione; 4. Rilievi conclusivi

## 1. Efficacia ed effettività delle misure di semplificazione

La crescente complessità nell'amministrare<sup>2</sup> ha reso indispensabile il ricorso alla semplificazione, divenuta ormai una sorta di panacea per tutti gli innumerevoli problemi dell'amministrazione contemporanea.

Le riforme che, nel corso degli ultimi trent'anni, hanno investito la pubblica amministrazione hanno sempre previsto, in maniera più o meno enfatica, il ricorso alla semplificazione che, se da un lato si pone quale esigenza ineliminabile, dall'altro tradisce gli esiti deludenti di tutto questo fermento normativo: l'ininterrotta ricerca di una terapia mostra come, in sostanza, la malattia non sia mai stata curata adeguatamente<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> In tema, C. Pinelli, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 355 ss., "Viviamo in un ambiente giuridico sempre più complesso, frutto della complicazione dei processi di differenziazione dell'attività e del sapere umano", "se dalla complessità, con le sue radici plurime e profonde, nascono le complicazioni, inutili o utili che siano, la semplificazione deve coadiuvare il giurista a distinguere le une dalle altre"; M. Bombardelli, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 986; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 28 ss.

<sup>3</sup> In tema di liberalizzazioni e relativi progetti di riforma e attuazione, è emblematico, il riferimento alle c.d. 'liberalizzazioni-manifesto' operato da M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. econ.*, 2012, 521 ss.

La storia delle riforme dirette alla semplificazione della pubblica amministrazione si può raccontare come una storia di “vinti”<sup>4</sup>, e nondimeno si è “formata una vulgata dominante contrassegnata da un indiscriminato *favor* per ogni forma di semplificazione, ma ove sono stati messi da parte i profili di criticità”<sup>5</sup>. Tra questi va preliminarmente segnalato quello che attiene alla qualità stessa delle riforme dirette alla semplificazione, spesso peraltro demandate a decreti-legge, e perciò caratterizzate dall’urgenza del provvedere, nonostante si tratti di politiche pubbliche di lungo periodo, urgenza (soggettiva) che ha spesso contribuito ad una cattiva fattura del testo legislativo, uno dei fattori di complicazione più evidenti.

Le incertezze e le complicazioni che caratterizzano i ripetuti tentativi di semplificare rappresentano un ossimoro<sup>6</sup> che, per gli studiosi di diritto amministrativo, è paragonabile solo a quello della c.d. trasparenza oscura<sup>7</sup>, con il quale condivide, in parte, le cause.

I reiterati proclami inneggianti alla semplificazione, o forse sarebbe opportuno declinare al plurale il sostantivo<sup>8</sup>, hanno posto il tema al centro del

<sup>4</sup> In questi termini si v. G. Melis, G. Tosatti, *La riforma amministrativa. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994, 11, citato, in senso conforme, da A. Pajno, *Crisi dell’amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 549; G. Melis, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 535, la pubblica amministrazione, specie di fronte ai processi di semplificazione, ha spesso subito senza partecipare, i processi di trasformazione, operando come ‘incerta retrovia’.

<sup>5</sup> M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm.* CDS, 2006, 1057; M.S. Giannini, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell’amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 286 ss., rilevava che la crescita in modo incontrollato delle fonti mette in crisi l’obiettivo di semplicità poiché richiede continui interventi di chiarimento, riduzione e armonizzazione dei molteplici testi normativi; F. Satta, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 177; si v. N. Rangone, *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. giur.*, Roma, 2014.

<sup>6</sup> Su questa contraddizione v., E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 699 ss.; F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Diritto proc. amm.*, 2015, 1223; S. Tuccillo (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, 2016, 13; M. Ainis, *La semplificazione complicante*, in *federalismi.it*, 2014, secondo il quale, “c’è un virus che s’annida nelle stesse politiche di semplificazione, altrimenti non si capirebbe come mai gli interventi semplificanti molto spesso si rivelino, alla prova dei fatti, complicanti”; R. Ferrara, *Le ‘complicazioni’ della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323, la semplificazione è un’operazione complessivamente tutt’altro che agevole e priva di possibili ‘controindicazioni’ e/o ‘complicazioni’.

<sup>7</sup> Il parallelo genera dal titolo del saggio di G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell’arte di rendere oscure le cose semplici*, in *Federalismi.it*, 2017.

<sup>8</sup> Sul punto, ci si limita a rinviare a V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 623, il quale rileva che, anche solo con riferimento alla c.d. semplificazione procedimentale, è possibile isolare gli istituti di delegificazione, di liberalizzazione e di semplificazione del procedimento in senso stretto; F. Liguori, *Tutela dell’ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 5, “la semplificazione, del resto, è un fenomeno complesso ed il termine che la descrive appare logorato dall’uso comune e indistinto che se ne fa, specie in sede di comunicazione politica, essendo ormai diventato sinonimo di riforma dell’amministrazione pubblica, talvolta sostituito con il non elegante neologismo sburocraizzazione”; D. Trombino, *Le recenti riforme della PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso*

dibattito pubblico, ma “troppa popolarità rischia di privare il termine di un significato preciso”<sup>9</sup>. Ed è perciò prima di tutto essenziale provare a ricostruirlo, muovendo dalla considerazione preliminare che la semplificazione, in termini di obiettivo programmatico – da realizzare attraverso le diverse, ma non incompatibili tra loro, declinazioni di riduzione, razionalizzazione, riordino<sup>10</sup> – può essere attuata o attraverso modifiche legislative<sup>11</sup> o attraverso un’azione che non incide sul dato positivo (la c.d. semplificazione a normazione

---

*lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 21, “Ove nelle liberalizzazioni il focus è posto sul titolo abilitativo, richiesto in ordine ad una determinata attività economica, nelle semplificazioni su tempi, costi e numero di adempimenti, per ottenere un determinato titolo abilitativo, il che tende a sovrapporre semplificazione amministrativa e riduzione dei c.d. oneri informativi, di matrice comunitaria, che si richiama a una misurazione, di tipo essenzialmente organizzativo-economico, dei costi derivanti dagli obblighi di acquisire e fornire a terzi (ivi compresa la stessa P.A.) tutte le informazioni previste dalle norme di riferimento, in ogni caso vincolanti”; M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella ‘legge annuale di semplificazione’*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 392 ss.; sulla delimitazione della nozione di semplificazione e la necessità di evitare sovrapposizioni semantiche e giuridiche, cfr. M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività nell’esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 3041 ss.

<sup>9</sup>È quanto osserva con riguardo alla trasparenza, ma il concetto è agevolmente fungibile, J. Söderman, *The Citizen, the Administration and Community Law*, in *www.euroombudsman.eu.int*, 2016, trad. it. della citazione ad opera di D.U. Galetta, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Dir. soc.*, 2017, 43 ss., la quale opera un riferimento all’utilizzo eccessivo del termine trasparenza, ma tale assunto è pienamente valido in tema di semplificazione; sull’utilizzo di termini affini, con specifico riferimento al ricorso allo ‘snellimento’ inteso quale viatico verso la semplificazione, è opportuno riportare l’ammonimento di F. Ledda, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto*, in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 494, “non corrisponde comunque ad un concetto vero, anzi reca in sé stesso il germe d’una contraddizione non facilmente perdonabile ai compilatori o ai commentatori dei testi più recenti, poiché dello snellimento si parla proprio, per esempio, con riguardo a quelle norme che introducono indubbiamente, sia pure con le più nobili intenzioni, fattori di appesantimento come la partecipazione o l’accesso”.

<sup>10</sup>In tema, A. Moliterni, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, 699, “la semplificazione della struttura delle decisioni pubbliche, e soprattutto dei presupposti regimi amministrativi, costituisce un’esigenza imprescindibile nel nostro ordinamento, non solo a tutela dell’attività di impresa, ma anche a presidio dello stesso principio di buona amministrazione che impone la semplicità, la chiarezza e la stabilità delle relazioni tra cittadini e poteri pubblici”.

<sup>11</sup>Appare ancora quantomai attuale l’analisi elaborata dal Dipartimento per la Funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, 4, “leggi superflue producono la necessità di altre leggi e l’iperregolazione trasforma l’azione amministrativa in mera esecuzione, paradossalmente trasformando la necessaria discrezionalità amministrativa in arbitraria discrezione nella scelte delle regole e dei tempi da applicare in ciascun caso, o addirittura nella scelta dei casi in cui non applicare alcuna regola”; sull’alternanza tra i diversi modelli da perseguire, si v. A.M. Peroni, *Quale modello di semplificazione?*, in *federalismi.it*, 2008; L. Geninatti Sanè, *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in J. Luther, P.M. Vipiana (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*. *Polis Working Papers n. 208*, 2013, 12; G. Sorrenti, *L’incerto sovrapporsi di ‘smaltimento’ e ‘riassetto nell’ultima stagione della semplificazione normativa*, in *Nuove aut.*, 2008, 363 ss., secondo il quale l’elemento qualitativo della normazione da sottoporre a revisione è legato alla contraddittorietà, oscurità e farraginosità delle regole.

costante o invariata<sup>12</sup>). Ancora sul piano preliminare va ribadito che se, entro certi limiti<sup>13</sup>, le cause della cattiva amministrazione possono dirsi note ed ampiamente analizzate non solo dalla dottrina, ma anche dalle stesse istituzioni, le soluzioni non si sono fin qui rivelate adeguate o agevolmente percorribili<sup>14</sup>.

### 1.1. Ricerca e semplificazione: note su risultati attesi e fasi dello studio

La necessità di semplificare l'apparato<sup>15</sup> o l'incedere dell'attività amministrativa – in altri termini, l'organizzazione in senso statico e in senso dinamico – per un miglioramento della *performance* amministrativa, avvertita non solo nel nostro Paese, si manifesta sia a livello nazionale, che a livello locale.

Proprio per tali ragioni, l'obiettivo prioritario dello studio affidato dalla Regione Campania all'unità di ricerca è stato rappresentato dalla verifica della possibilità (o della necessità) di semplificare o liberalizzare i procedimenti amministrativi oggetto dell'indagine, al fine di limitare gli ostacoli ultronei alle iniziative economiche e di impresa. Ciò anche mediante la proposta di abrogazione di disposizioni regionali che subordinano l'avvio di un'attività economica all'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione.

Attraverso il presente scritto si intende, dunque, illustrare il percorso di ricerca seguito per dare attuazione agli obiettivi del progetto, dando atto dei risultati attesi e di quelli raggiunti e tenendo conto che la principale finalità è stata quella di dare concreta attuazione alla L.R. Campania 14 ottobre 2015, n. 11, "Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo", diretta a semplificare i procedimenti amministrativi di competenza della Regione, nel rispetto dei livelli minimi di regolazione<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Sulle diverse tipologie di semplificazione, normativa, organizzativa, procedimentale, si può vedere, tra gli scritti più recenti, F. Liguori, *Tutela dell'ambiente e misure*, cit., 3 ss.

<sup>13</sup> Criticamente al riguardo, F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.* 2013, 361.

<sup>14</sup> Noti sono il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 715 e il *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, 1993, i cui rilievi appaiono, a distanza di decenni, quantomai attuali.

<sup>15</sup> Sul tema della semplificazione riferita alla componente organizzativa, *ex multis*, sono attuali le considerazioni di F. Fonderico, *Le implicazioni organizzative della semplificazione amministrativa*, in S. Cassese, G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, Bologna, 1998, 373; in merito a una nota vicenda in tema di autorizzazioni, occorsa proprio in Campania, con riguardo alla complicata definizione dell'ente competente a rilasciare il titolo, si v. C. Videtta, *Alla ricerca dell'ente locale competente ad autorizzare stazioni radio et similia in Campania*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 423 ss.

<sup>16</sup> In merito a tali aspetti, in termini generali, si v. L. Califano, *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Ist. fed.*, 2011, 9 ss., "La necessità di semplificare e migliorare la qualità redazionale della legislazione ai vari livelli istituzionali ha seguito, come noto, accanto alla strada dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'indicazione della adozione di misure per la semplificazione ed il miglioramento della trasparenza e della chiarezza della normazione".



Lo studio svolto dalla unità dell'Università Federico II ha avuto ad oggetto il censimento dei procedimenti amministrativi di competenza della Regione allo scopo di misurare gli oneri amministrativi e informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese e di formulare proposte di alleggerimento sub specie di semplificazione e/o liberalizzazione dei procedimenti in questione. In buona sostanza si è trattato di fornire un supporto scientifico ai fini dell'attuazione degli obiettivi indicati nel titolo III della L. R. 14.10.2015 n. 11.

In particolare l'articolo 13, comma 1, di tale legge, dispone l'abrogazione delle disposizioni che subordinano l'avvio di un'attività economica e di impresa a limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso nonché alla previa iscrizione in albi ed elenchi, quando non giustificati da interessi generali, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento eurounitario.

È quanto in realtà si è proposto di fare a livello nazionale il legislatore dando attuazione alla delega della legge Madia attraverso il d.lgs. 222 del 2016 che si è posto l'obiettivo di razionalizzare, individuandoli specificamente, gli interventi soggetti ad autorizzazione/silenzio assenso, scia, comunicazione, cristallizzando in una tabella, che assume valore non tassativo ma indicativo, le principali categorie di interventi realizzabili.

L'intervento in chiave semplificante o liberalizzante è possibile laddove non si ravvisi il contrasto con interessi di rilievo costituzionale, attratti nell'ambito della competenza statale, ovvero tutelati con regimi rafforzati dalla normativa europea, ovvero per i quali siano previsti contingenti o limiti sempre giustificati da sovraordinate esigenze di tutela.

In tale prospettiva, l'unità di ricerca ha lavorato censendo tutti i procedimenti attribuiti alla competenza regionale, dunque anche quelli non in stretta connessione con le aree attigue alle attività produttive.

La polisemica e controversa accezione di semplificazione ha determinato la necessità di distinguere ulteriormente – all'interno di questo ambito che riguarda la semplificazione procedimentale – le fattispecie in termini di liberalizzazione in senso proprio, di liberalizzazione temperata, di semplificazione ad effetto liberalizzante e di semplificazione in senso proprio<sup>17</sup>.

Di liberalizzazione in senso proprio si può parlare quando l'attività del privato è totalmente libera essendo fuori campo qualsivoglia esercizio di potere amministrativo in grado di incidere sulla libertà del privato: è questa la massima esplicazione della libertà di iniziativa economica. Di liberalizzazione

---

<sup>17</sup> F. Liguori, *Libertà economiche e poteri amministrativi: la regola del controllo successivo dalla legge alla Costituzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 3-2011, 445 ss.

temperata può parlarsi quando ci si trova al cospetto della permanenza di oneri comunicativi che non ostano tuttavia ad una libera estrinsecazione del diritto. Con riguardo a fattispecie quali la scia si è, invece parlato, piuttosto che di liberalizzazione, di semplificazione ad effetto liberalizzante, in quanto il potere amministrativo viene esercitato successivamente in funzione di controllo di conformità. Di semplificazione pura e semplice si può parlare invece allorchè si incida sugli aspetti organizzativo/procedimentali della fattispecie, traducendo in termini di celerità, riduzione degli oneri, certezza degli effetti del decorso del tempo, l'esigenza di agevolare l'avvio di attività imprenditoriali.

Alla luce dei dati di partenza, si è dovuto anche fare costantemente riferimento ai cd. "costi" della semplificazione che si apprezzano tanto in termini economici sulle trasformazioni richieste agli apparati amministrativi, tanto in termini di proporzionalità della misura circa il sacrificio imposto agli interessi da un procedimento più celere e che comunque abdicchi, in alcune ipotesi, alle garanzie pubblicistiche, non ultima quella del provvedimento espresso.

Va detto, tuttavia, che l'auspicato passaggio a regimi di controllo successivo non è la sola forma di semplificazione praticabile. Vi sono margini, infatti, anche per interventi diversi che si possono così sommariamente descrivere: 1. Semplificazione normativa, attraverso l'alleggerimento del corpus normativo; 2. Semplificazione organizzativa, possibile a normazione invariata attraverso l'accorpamento di competenze diversamente parcellizzate in uffici diversi, utilizzo di canali di comunicazione con l'utenza che possano permettere in tempo reale l'interlocuzione con i cittadini che sono impegnati nella proposizione di istanze (*help desk*); 3. Semplificazione mista, sul modello di quelle ipotizzate nel 222/2016 in cui regimi comunicativi si affiancano a regimi autorizzatori; 4. Introduzione di tecniche e prassi volte ad incrementare il dato della certezza dei rapporti, anche attraverso il rilascio di certificati attestanti la avvenuta formazione dei provvedimenti in forma tacita o il consolidamento degli effetti della scia per il decorso del termine previsto per l'esercizio dei controlli.

### *1.2. I limitati esiti*

L'Unità di ricerca ha, dunque, lavorato in funzione della assunzione del deliberato della Giunta regionale, operando una mappatura dei procedimenti relativi alle aree connesse all'avvio delle attività produttive. I risultati non sono stati particolarmente significativi in termini di individuazione di procedimenti nei quali possano dirsi venute meno le ragioni individuate dalle leggi (comunitarie, nazionali e regionali) come idonee a giustificare meccanismi di produzione degli effetti giuridici abilitanti all'esercizio dell'attività caratterizzati dalla necessità di previe valutazioni di compatibilità delle iniziative con

gli interessi generali. La liberalizzazione in senso proprio è stata ritenuta possibile in casi limitati, così come pure limitate sono state le ipotesi nelle quali si è ritenuto di poter accedere alle forme di liberalizzazione temperata o di semplificazione a effetto liberalizzante.

La liberalizzazione, o per la qualità degli interessi in gioco che, secondo gli attuali canoni come nel caso della salute e dell'ambiente, richiedono un'esplicita ponderazione e dunque un assenso preventivo, o per la scarsità dei beni giuridici oggetto dell'autorizzazione che pure impediscono l'accesso al mercato di tutti gli operatori tecnicamente idonei imponendone una selezione (beninteso su base paritaria), è dunque raramente praticabile, sia nella sua forma più radicale (attività libere o sottoposte a semplici oneri di comunicazione) sia nelle forme che richiedono un controllo *ex post*.

Oltre all'indicazione dei rari casi nei quali, a normativa sostanziale invariata, il meccanismo della produzione degli effetti giuridici non ha motivo di prodursi attraverso un titolo rilasciato preventivamente, prevedendo detta normativa unicamente adempimenti volti all'accertamento di presupposti oggettivi e di requisiti soggettivi, si può, peraltro, ipotizzare un intervento di revisione della normativa sostanziale almeno in tutti quei casi in cui la previsione di un contingentamento del numero dei titoli rilasciabili non appare giustificato sul piano ontologico (come, ad esempio, nel caso delle acque minerali), ma risulta essere il frutto di una considerazione ultronea dei bisogni del mercato con implicazioni dirette o indirette di tipo protezionistico.

### **1.3. Le implicazioni problematiche del passaggio dal controllo *ex ante* al controllo *ex post***

Il passaggio al controllo *ex post*, indicato come soluzione preferibile, se non esclusiva, ed oggetto specifico dell'indagine condotta da questa unità di ricerca, non è, come già sottolineato, la sola strada percorribile per semplificare e migliorare l'andamento dei rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche. Anzi, al netto della sua valenza ideologica e di principio, non è forse neppure la più efficace se se ne considerano le implicazioni problematiche, ancora non del tutto sciolte dopo trent'anni di vigenza dell'istituto. E' ben noto infatti che il mercato e, in particolare, le banche non si fidano di un titolo costituito dallo stesso interessato ed esposto comunque agli interventi dei terzi e dell'amministrazione sui cui confini si continuano a coltivare numerosi dubbi frutto di una legislazione ondivaga, di una giurisprudenza talvolta troppo creativa, della difficoltà culturale di metabolizzare l'istituto, di amministrazioni non adeguate né dal punto di vista strutturale né dal punto di vista

culturale ad assolvere tempestivamente alle funzioni di controllo comunque ad esse demandate.

Anche in considerazione dell'impatto problematico con la realtà di questo istituto, chi si pone l'obiettivo di rendere più agevole, e di collocare in un quadro di certezza giuridica, lo svolgimento dell'attività economica, non può fare a meno di considerare anche iniziative dirette a migliorare i meccanismi di produzione degli effetti giuridici di tipo tradizionale, almeno quante volte la natura dell'attività da svolgere imponga e/o consenta, in base ai principi eurounitari, l'espressione preventiva della compatibilità dell'iniziativa con l'interesse generale. Beninteso, non si intende, né si potrebbe, proporre l'abbandono del modello nel nostro paese denominato s.c.i.a., posto che esso risponde al principio di priorità della libertà rispetto all'autorità e alla direttiva eurounitaria di apertura del mercato. L'istituto del resto non contrasta, ed anzi si accorda, con l'idea che le manifestazioni indefettibili del potere amministrativo, siano solo quelle autenticamente discrezionali. Nondimeno, nei territori di confine, considerata la carica problematica che questo istituto porta con sé, è forse preferibile provare a semplificare il percorso per arrivare ad un controllo ex ante rapido, efficace, non pregiudizialmente ostile, ma autenticamente collaborativo.

#### *1.4. Le diverse semplificazioni possibili, la questione organizzativa e le misure inattuato*

Per perseguire un tale risultato si ritiene prioritario intervenire sulla organizzazione degli uffici amministrativi e sulla qualità dei rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche. Quanto al primo profilo va ancora ricordato che la semplificazione è ormai un termine polisemico ed i suoi significati abbracciano una gamma molto ampia di politiche amministrative. La semplificazione normativa resta la parte più importante del fenomeno (ogni problema dell'amministrazione è prima ancora un problema del legislatore), connesso alla quantità e alla qualità delle norme prodotte, alla messe di adempimenti che richiedono, alle interconnessioni procedurali e soggettive contemplate, appunto, dalla disciplina normativa. Purtroppo, la semplificazione normativa, che in definitiva abbraccia anche la semplificazione procedurale (se è vero che di regola i procedimenti sono dettati dalla legge), e che finisce per avere una portata sostanziale nel senso che comporta l'eliminazione di adempimenti ed oneri, non è l'unica strada per rendere più agevoli e corretti i rapporti tra cittadino e amministrazione e più efficace ed economica l'attività della p.a. Si può infatti agire, anche a normativa invariata, sul piano della organizzazione e del miglioramento dei rapporti tra la macchina amministrativa e l'utenza. La semplificazione organizzativa è, del resto, tanto più

essenziale quanto meno si sia riusciti ad incidere in termini di semplificazione normativa sostanziale e procedurale<sup>18</sup>.

La semplificazione organizzativa consiste, in definitiva, nel meglio distribuire, e cioè nel distribuire in maniera più razionale ed efficiente, competenze e funzioni che non sono soppresse come nel caso della semplificazione sostanziale, ma fatte oggetto di una disciplina, anche solo di rango secondario, volta a migliorare l'efficienza nella distribuzione dei compiti tra varie amministrazioni e all'interno di una stessa amministrazione. E' dunque una questione di allocazione delle funzioni, certamente collegata al problema delle fonti, ma che presenta una sua autonomia giacchè le funzioni possono sì essere accorpate e, per così dire, asciugate, ma si può anche semplicemente pensare di distribuirle meglio anche a disciplina sostanziale invariata. Questa prospettiva naturalmente comporterebbe un notevole impegno di revisione della macchina amministrativa regionale e dei suoi rapporti con le amministrazioni degli enti locali e dello stato.

Va anche detto che mentre la perenne, e talvolta non adeguatamente pensata, ebollizione normativa si è rivelata fonte di ulteriori incertezze e complicazioni, l'attenzione non si è focalizzata a sufficienza sulla effettività delle misure, a partire da quelle basilari. E' in primo luogo essenziale, per il raggiungimento di un effettivo alleggerimento degli oneri a carico del privato, il rispetto del vigente divieto imposto all'amministrazione di esigere l'esibizione di documenti già in possesso dell'amministrazione (anche diversa da quella che agisce) vincendo antichi retaggi culturali. Tale disposizione, da elevare a effettiva regola di condotta nei rapporti tra cittadino e amministrazione, dovrebbe essere agevolmente garantita, anche in virtù della c.d. 'datafication'<sup>19</sup> dell'amministrazione che, nella prospettiva imminente dell'incremento quantitativo e qualitativo dei processi di digitalizzazione – su cui si tornerà a breve – impone l'aggiornamento e la interconnessione tra le banche dati pubbliche e il conseguente flusso di dati e informazioni, il c.d. patrimonio informativo pubblico<sup>20</sup>.

Altro aspetto che merita un rilievo specifico – e che appare centrale nell'età della tecnica e della tecnificazione dell'amministrazione – riguarda le valutazioni tecniche, che devono essere preventivamente acquisite dall'amministrazione, *ex art. 17, l. 241/1990*, per l'adozione di un provvedimento.

<sup>18</sup> Cfr. M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 37 ss.

<sup>19</sup> In questi termini, V. Berlingò, *Il fenomeno della datafication e la sua giuridicizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 641 ss.

<sup>20</sup> Sul tema del riutilizzo dei dati da parte della pubblica amministrazione si v. B. Ponti, *Il patrimonio informatico pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano del riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 991 ss.; di recente, in senso critico sul tema, cfr. F. Pinto, *L'utilizzo delle piattaforme informatiche da parte della pubblica amministrazione: tra falsi miti e veri rischi*, in *Amministrativamente*, 2018.

Tale norma deve essere resa effettiva nella sua applicazione, rivolta a tutte le ipotesi in cui l'amministrazione non è chiamata ad una diretta valutazione dell'interesse pubblico, unica attività che non può essere surrogata<sup>21</sup>.

Per superare l'inerzia del soggetto pubblico nel contesto di valutazioni tecniche, senza intaccare alcun sacro principio in tema di esclusività del potere, che è tale in senso sostanziale solo se comporta una scelta sugli interessi, andrebbe valutata l'opportunità di devolvere non solo ad una diversa amministrazione (come prescrive l'art. 17), ma anche ai privati tecnicamente qualificati, il compimento delle operazioni tecniche necessarie ad assumere la decisione estendendo così anche ai provvedimenti d'ufficio la logica di quelli a istanza di parte (art. 19)<sup>22</sup>.

## 2. La complessa definizione di equilibri stabili per la pubblica amministrazione

La mancata corrispondenza tra intenti dichiarati e risultati raggiunti sembra essere la costante che caratterizza i differenti momenti deputati alla semplificazione.

L'esigenza di rinvenire equilibri stabili e permanenti nei rapporti tra amministrazione, cittadini e polo economico è un risultato complesso da ottenere, ma sembra essere l'unica soluzione percorribile per adottare e rendere attuative e concretamente operanti le misure correttive necessarie.

A tal fine, è opportuno dar conto delle diverse fasi di studio e analisi che si sono susseguite, al fine di palesare e identificare risultati e criticità che restano insuperate.

### 2.1 L'analisi della legislazione vigente e le criticità rilevate

La preliminare attività svolta è dunque consistita in un'analisi capillare della legislazione, nazionale e regionale, che regola i procedimenti di ogni singola Direzione Generale interessata.

L'obiettivo di tale sistematizzazione – non meramente ricognitiva, poiché la ricerca delle fonti e dei dati pretori e normativi è andata ben oltre i riferi-

<sup>21</sup> In tema, si può vedere, F. Liguori, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000, spec. 275 ss.; sulla intrinseca diversità tra valutazioni tecniche e valutazioni discrezionali, cfr. per tutti, F.G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di M. S. Giannini*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 2000, 1945.

<sup>22</sup> A mero titolo di esempio, si veda la delibera della Giunta Regionale Campania, 3 settembre 2009, n. 1426, relativa alle *'Direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui alla L. n. 319/76, relativo allo scarico nelle acque del mare o in ambienti ad esso contigui, di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino'*, in base alla quale la documentazione per lo svolgimento dell'attività deve essere integrata con valutazione tecnica rilasciata dall'ARPAC, che è titolare, in via esclusiva, del compimento delle analisi e che, tra l'altro, applica per il loro svolgimento una tariffa particolarmente esosa.

menti già presenti<sup>23</sup> – è legato alla esigenza di fornire un quadro completo e aggiornato dei riferimenti normativi – spesso disseminati in diverse norme, prive di relativo coordinamento e raccordo, legislativo o regolamentare – al fine di poter operare una valutazione giuridica in ordine ad un'eventuale 'de-provvedimentalizzazione' dei diversi procedimenti.

Tale analisi è – come noto – resa particolarmente gravosa e complessa dalla stratificazione normativa che, anche a causa dello scarso utilizzo dell'istituto dell'abrogazione espressa<sup>24</sup>, ha indotto il gruppo di ricerca a ricorrere a una suddivisione dell'analisi relativa alle diverse Direzioni Generali (da qui in poi DG) tra i vari componenti dell'unità.

L'attività di studio, analisi e valutazione della disciplina vigente – condotta con la c.d. modalità AIR<sup>25</sup> (Analisi di impatto della regolazione) e diretta a costituire un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione – ha palesato le note e ampiamente indagate incongruenze legislative<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Sul sito istituzionale della Regione Campania, [www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it), è presente, in formato di open access, una apposita sezione, 'Regione in un Click', prevista dall'articolo 12 della Legge Regionale n. 11 del 2015, che accoglie la banca dati della normativa regionale, la banca dati dei procedimenti amministrativi, la sezione "come fare per" e la modulistica unificata per le procedure amministrative.

<sup>24</sup> Per un focus specifico in relazione all'utilizzo della formula "sono o restano abrogate", si v. M. Lunardelli, *Decreti-Legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 22 ss., "La formula 'sono o restano abrogate' produce una pluralità di effetti benefici per l'istituzione che la dispone: il Parlamento o il Governo (nella sua veste o di legislatore delegato o, come nei casi in discorso, di legislatore d'urgenza), a livello statale, ovvero l'assemblea legislativa, a livello regionale. Da un lato, l'istituzione che sceglie la strada dell'abrogazione espressa di interi atti legislativi o di singole disposizioni contenute in essi prende posizione in modo inequivocabile nel senso dell'intervenuta abrogazione implicita di tali atti o disposizioni ovvero comunque nel senso del loro carattere obsoleto nell'ambito dell'ordinamento di riferimento. Dall'altro lato, l'istituzione che dispone l'effetto abrogativo è esonerata dal compito di individuare il momento esatto a partire dal quale tale effetto si produce"; M. Clarich, B.G. Mattarella, *Leggi più amichevoli per la crescita economica*, in *Quad. cost.*, 2010, 817 ss.; G. Napolitano, *La qualità delle regole*, in *Ricerca Formez. Innovazione amministrativa e crescita*, Napoli, 2008, I, 339 ss.; A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *giustamm.it*, 2016.

<sup>25</sup> Come rilevato puntualmente in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), "L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) costituisce una delle principali metodologie di valutazione a supporto delle decisioni pubbliche e, come tale, rappresenta uno strumento chiave per garantire il miglioramento della qualità della regolazione. In particolare, l'AIR permette di valutare se un provvedimento è realmente indispensabile e di individuare, tramite metodologie di valutazione economica l'ipotesi di intervento migliore, evitando così l'emaneazione di provvedimenti onerosi, recanti disposizioni troppo numerose, invadenti o restrittive delle libertà di azione dei destinatari. La semplificazione e la qualità della regolazione sono considerate, a livello europeo ed internazionale, un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo."

<sup>26</sup> La stratificazione di disposizioni legislative (ipertrofia normativa) e regolamentari (*regulatory inflation*), i carichi amministrativi (*compliance costs*) e burocratici (*red tape*) che gravano sulle attività dei cittadini e delle imprese possono essere oramai annoverati tra i fattori determinanti



In particolare, sono emerse due criticità che devono essere evidenziate, nell'ottica di apportare correttivi in tempi rapidi.

In primo luogo, si rileva la paralisi di talune attività a causa di regimi transitori, divenuti, in maniera silente, di fatto definitivi, e per l'attesa di decreti attuativi mai adottati.

In secondo luogo – e tale assunto rende necessaria una riflessione di ampia portata – emerge la mancanza di adeguate, aggiornate e dettagliate valutazioni istituzionali sull'impatto delle politiche regolative e sul rapporto tra costi dell'intervento pubblico e i relativi benefici. Tale rilievo potrebbe anche condurre ad abbandonare la strategia, perseguita in maniera poco efficace per tre decenni, della 'semplificazione attraverso l'eliminazione'<sup>27</sup>, ma rende, in ogni caso, necessario un confronto dialettico ininterrotto tra scienze giuridiche e scienze empiriche che, al momento, manca o è del tutto marginale.

## 2.2 Il confronto con gli stakeholders: il nodo della digitalizzazione

Gli obiettivi fissati nei diversi testi di legge improntati alla semplificazione – e il recente d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante 'Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale' conferma l'assunto, poiché contiene 176 riferimenti al tema – non possono in ogni caso prescindere da un'adeguata digitalizzazione dell'attività amministrativa<sup>28</sup>.

---

la crisi di competitività dei cd. paesi "di democrazia aperta". Si tratta di un connotato comune alle democrazie occidentali che, come sottolinea l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) nel suo ultimo rapporto, si dispiega in tutta la sua complessità anche nell'ordinamento italiano, ove le *burden some regulation* vengono avvertite come i principali impedimenti dell'attività imprenditoriale.

<sup>27</sup> Si v., sul punto, l'interessante e attuale analisi di G. Regonini, *Dieci idee controintuitive per la semplificazione amministrativa*, in *La semplificazione amministrativa. Un cambiamento complesso, un risultato indispensabile*, consultabile in [www.bilancioecontabilita.it](http://www.bilancioecontabilita.it), 13, "L'obiettivo non è stato raggiunto perché il metodo è sbagliato, in quanto prende a riferimento una logica da amanuense medievale, che misura la fatica cognitiva di un testo in base al numero di parole che occorre leggere e scrivere"; in senso conforme, M. Cecchetti, *Il trionfo del paradosso e riassetto della legislazione tra obiettivi 'semplificatori' ed esiti di esponenziale 'complicazione' dell'ordinamento*, in N. Lupo (a cura di), *Tagliare leggi e normativa tra luci e ombre*, Padova, 2011, 17 ss.; si v. l'incisivo editoriale di M. Raveraira, *Semplificazione e qualità della normazione*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2009.

<sup>28</sup> Sul rapporto tra semplificazione e digitalizzazione, si v., *ex multis*, G. De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione: un nuovo modello burocratico*, Napoli, 2016; E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1041; Id., *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 709 ss.; A.G. Orofino, *La semplificazione digitale*, in *Dir. econ.*, 2019, 87 ss., "Sempre più frequentemente si fa riferimento alla informatizzazione quale strumento di semplificazione dell'azione amministrativa. E però, perché la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni possa portare i risultati auspicati, è necessario che essa sia attuata con cautela e con grande consapevolezza delle problematiche ad esse legate, laddove tale cautela e consapevolezza paiono mancare nella legislazione dell'ultimo periodo"; F. Notari, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di*



Lo slogan 'La pubblica amministrazione dovrà pensare in digitale', che campeggia sul sito del Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, è ancora lontano dall'essere realizzato e le criticità non riguardano, o non solo, i temi del *digital divide*<sup>29</sup> o della scarsa alfabetizzazione informatica.

Come rilevato dal gruppo di ricerca e come confermato dai questionari somministrati ai cittadini e agli imprenditori, il sito istituzionale della Regione Campania mostra diverse complicazioni, che devono essere emendate, come presupposto per una 'semplificazione digitale'.

Il sito risulta difficilmente consultabile, con evidenti difetti nel motore di ricerca, che rimanda a risultati difformi rispetto a quelli inseriti nell'apposita barra<sup>30</sup>.

Inoltre, le diverse sezioni risultano articolate in maniera non intuitiva, confusa e spesso prive delle apposite informazioni, il che le rende non idonee a consentire il grado di certezza e trasparenza delle informazioni che dovrebbe essere assicurato nel rispetto della disciplina primaria, al fine di realizzare quel raccordo tra amministrazioni e amministrati dal quale non si può prescindere.

L'attuazione differenziata sul territorio nazionale di politiche e strategie digitali, prive di standardizzazione, anche di natura formale, rischia concretamente di tradire gli obiettivi – anche di semplificazione – fissati nel Piano Triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 2019-2021, che non possono prescindere dal coinvolgimento dei c.d. pilastri dell'innovazione, ossia p.a., cittadini e imprese.

Il portale regionale di riferimento mostra notevoli ritardi e imprecisioni, valutate in base ai quattro parametri forniti dall' *Open Data Maturity Report*, il documento europeo che valuta lo stato di avanzamento della direttiva PSI, ossia le *policy*, la qualità del portale, la qualità dei dati forniti e la dimensione degli impatti<sup>31</sup>.

---

*governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 21 ss.; L. Romani, *La strategia 'Europa 2020': obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2010, 573 ss.

<sup>29</sup> Cfr. G. Saraceni, *Digital divide e povertà*, in *Diritti fondamentali*, 2019, 3 ss.; F. Gaspari, *La 'new information technology', il problema del 'digital divide' e il ruolo dei pubblici poteri*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2018, 213 ss.; G. De Maio, *Semplificazione e digitalizzazione*, cit., 173 ss.

<sup>30</sup> L'ambito di applicazione di cui all'articolo 2, della Legge Regionale 11/2015, che prevede la necessità di attuare e assicurare una modalità integrata dei servizi digitali al fine di rendere i siti web 'sempre più trasparenti, accessibili, utilizzabili sia per la fruizione delle informazioni (cosiddetta open data) sia per la erogazione dei servizi', al fine di assicurare l'accesso alle banche dati di interesse pubblico per lo scambio di dati e per la verifica di dati e documenti, eliminare ridondanze di dati, documenti, processi, modulistica al fine di ridurre sensibilmente gli oneri amministrativi diretti ed indiretti, costituire il repertorio informatico completo dei procedimenti amministrativi regionali, che è pubblicato sul sito dell'amministrazione, con la indicazione certa della denominazione, dell'iter, dei tempi, dei responsabili, delle istanze, delle norme di riferimento, monitorare sistematicamente nel tempo i bisogni di semplificazione amministrativa' appare ben lontano dall'essere realizzato.

<sup>31</sup> J.-B. Auby, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Ist. fed.*, 2018, 624, la semplificazione è rappresentata da due fattispecie differenti, "Da un lato, sono i procedimenti ammi-

Inoltre – e tale lacuna si pone quale conseguenza quasi ineliminabile rispetto alle considerazioni già svolte – i due modelli che potrebbero generare notevoli miglioramenti in termini di semplificazione (soprattutto nella prospettiva della interoperabilità dei servizi ai cittadini), ossia gli ecosistemi digitali e le piattaforme<sup>32</sup>, sono sostanzialmente inattuati.

In sintesi, e con la avvertenza della necessità di non poter banalizzare un tema sul quale è imprescindibile una convergenza di intenti e un'uniformità legislativa e attuativa, la digitalizzazione non è sufficiente di per sé per realizzare la semplificazione, ma, ad oggi, una semplificazione che prescindendo dalla digitalizzazione non è praticabile.

### *2.3 I risultati della ricerca: il ridotto margine di intervento e i percorsi possibili per la ricerca della chiarezza e della certezza*

In merito agli aspetti suscettibili di essere sottoposti a procedure di semplificazione, i margini di azione appaiono, come detto, limitati per diverse ragioni, tra le quali un'importanza centrale è rappresentata dalla necessità di coordinare le disposizioni regionali (per evitare il rischio di violazioni) con le disposizioni di matrice nazionale e euro-unitaria<sup>33</sup>.

Rilevante è l'incidenza dei vincoli di spesa imposti, che non consentono alcun margine di azione, se non limitatamente alla semplificazione dei percorsi procedurali e documentali (il riferimento è operato, tra l'altro, ai procedimenti diretti all'assegnazione e al riconoscimento di contributi e pagamenti).

Inoltre, in alcuni ambiti specifici, la legislazione particolarmente pervasiva, poiché schierata in difesa di interessi a protezione rafforzata non appare-suscettibile di operazioni di semplificazione a livello regionale.

I procedimenti che, in presenza di standardizzazione delle procedure, possono essere liberalizzati, sottoposti al mero obbligo di comunicazione, hanno un impatto limitato, in relazione ai generali obiettivi di semplificazione fissati dalla Legge Regionale.

A titolo di esempio, si fa riferimento ai procedimenti relativi al coordinamento delle attività di più fondazioni, o reattivi alla declaratoria di estinzione delle

---

nistrativi tradizionali che sono stati progressivamente digitalizzati", "dall'altro, l'uso di nuove tecnologie consente o facilita lo sviluppo di nuovi procedimenti amministrativi".

<sup>32</sup> Sul tema, F. Notari, *Il percorso della digitalizzazione*, cit., 24 ss., le piattaforme e gli ecosistemi digitali riducono i costi e i tempi medi dei servizi erogati dalla p.a., attraverso la previsione di funzionalità trasversali e riutilizzabili.

<sup>33</sup> Sul tema, si rinvia all'analisi di M. De Giorgi, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di unificazione ed effettività delle politiche*, in *Ist. fed. Quad.*, 2011, 501 ss., secondo il quale è necessario un approccio strategico-programmatico di lungo periodo che garantisce l'integrazione tra politiche settoriali e riconduce gli interventi ad un insieme condiviso di principi, concordato preventivamente tra le Regione e gli stakeholder.

stesse (persone giuridiche private), di cui è titolare la DG Politiche Culturali e Turismo, che potrebbero essere sottoposte a un regime di mera comunicazione.

Inoltre, sempre in via esemplificativa, lo stesso regime potrebbe essere applicato al procedimento 'Progetto Fiori della Campania – Standard garantito', di cui è titolare la DG Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, anche esso a fronte di una standardizzazione delle procedure.

Su un piano più generale si avverte peraltro l'esigenza di dare vita ad un modello aperto nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, all'interno del quale il processo decisionale sia frutto di un dialogo costante tra enti e utenti<sup>34</sup>. La complessità e l'ambiguità delle norme procedurali e sostanziali implicano, in particolare, un'attività interpretativa ad esito opinabile che dovrebbe essere preventivamente compiuta ovvero costituire oggetto di un leale confronto tra il privato e l'autorità con l'obiettivo di ridurre al minimo il livello di incertezza. Il presupposto giuridico di questo modello è la piena attuazione di quel diritto all'informazione contenuto nella direttiva Bolkestein che generalizza appunto il passaggio dal modello autorizzatorio *ex ante* a quello del controllo *ex post* la quale, all'art. 7 obbliga le autorità competenti degli stati membri a garantire agli imprenditori e ai cittadini che ne facciano richiesta informazioni sul modo in cui i requisiti, le procedure, le formalità per accedere ad un'attività "vengono generalmente interpretati e applicati" dai diversi enti con la raccomandazione che siano forniti in un linguaggio semplice e comprensibile: quel linguaggio cioè al quale faceva riferimento Conrand<sup>35</sup> quando parlava degli avvisi ai naviganti quale modello per coltivare "l'ideale della completa esattezza" perché dalle loro parole possono dipendere la salvezza o la perdita di navi e vite umane. O, nella specie, più modestamente, ma neanche tanto, le sorti di imprese, persone e dello stesso sistema produttivo nazionale.

Siamo nell'età della tecnica e dell'informatizzazione per cui le eventuali soluzioni vanno ricondotte in quell'ambito: di notevole utilità potrebbe ad esempio essere la previsione di un supporto on line alla compilazione delle domande di autorizzazione, come ormai avviene per la compilazione di molte domande su siti di aziende private.

Utile a conferire certezza agli effetti prodotti da titoli a formazione tacita (silenzio assenso) o soggetti a controllo *ex post* (scia), potrebbe essere la previsione – già presente in alcune leggi regionali – della possibilità per l'interessato di richiedere il rilascio di un certificato di avvenuta formazione del titolo tacito ovvero di avvenuto decorso del termine per l'esercizio del controllo *ex*

<sup>34</sup> Per la riproposizione di un modello "aperto" di rapporto tra amministrazione e cittadino, si può vedere Patroni Griffi, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, in *Federalismi.it*, n. 5/2015.

<sup>35</sup> Si fa riferimento a J. Conrad, *Fuori della letteratura*, in *Natale sul mare*, Roma, 2015, 58).

post dal quale, come noto, discende il consolidamento degli effetti prodotti dalla segnalazione del privato (es. legge reg. Emilia Romagna 12/2017).

### 3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e le nuove misure di semplificazione

L'analisi – seppur condotta su base regionale – non può prescindere dal dar conto, in termini, necessariamente sintetici e non esaustivi, del recente decreto 'Semplificazioni', (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120<sup>36</sup>).

Il decreto si assesta su direttrici comuni ai precedenti interventi di semplificazione, anche se origina da presupposti legati a una situazione di fatto inesplorata in precedenza<sup>37</sup>.

Il testo di legge si sofferma sulla sequenza procedimentale, attraverso una serie di previsioni tese a ridurre i termini ed a rendere più spedita l'azione amministrativa, dando ai cittadini più certezze sui tempi, ("tempi certi per i procedimenti" è la risposta del nuovo comma 4 bis dell'art. 2) e maggiore affidamento in ciò che l'Amministrazione ha fatto o più frequentemente, non ha fatto. Su quest'ultimo profilo rileva in particolare la disposizione (comma 8 bis dell'art. 2) che commina l'inefficacia dei provvedimenti assunti dopo il termine di legge (in caso di scia, silenzio assenso e conferenza di servizi),

<sup>36</sup> Dossier Servizi Studi Camera e Senato, 21 luglio 2020, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, D.L. 76/2020 - A.S. 1883, consultabile su *Astrid On Line*, con riferimento al d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (il c.d. decreto 'Cura Italia'), proprio con riferimento specifico alle misure le regioni meridionali, si v. A. Claroni, *Le misure per il Mezzogiorno nel decreto Cura Italia e le implicazioni giuridiche dell'emergenza a seguito della pandemia da Covid-19: brevi considerazioni*, in *Riv. giur. mezz.*, 2020, 610 ss..

<sup>37</sup> Cfr. M. Clarich, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *Astrid On Line*, 2020, 12, "La crisi provocata dal Covid-19 rappresenta dunque un'occasione per intraprendere un cammino virtuoso, volto a interrompere il ciclo negativo della stagnazione economica che dura da un quarto di secolo. Ciò nella consapevolezza che il rilancio della crescita economica è il prodotto di innovazioni, di investimenti, di adeguate istituzioni e che questi fattori sono frutto a loro volta di fiducia e stabilità necessarie per generare obiettivi di lungo termine e politiche coerenti nel tempo"; in senso critico sul punto, M. Occhiena, *Il coraggio di semplificare*, in *Dir. econ.*, 2020, "è talmente necessario porre finalmente mano a una rimeditazione del ruolo dell'amministrazione nel nostro ordinamento, è così improcrastinabile disciplinare diversamente il rapporto autorità-libertà specialmente in relazione all'esercizio delle attività economico-produttive che non può che auspicarsi il definitivo superamento della logica del "taglia e cuci" legislativo. Inserire di tanto in tanto modifiche a leggi e norme vigenti non solo non semplifica, ma anzi complica e rallenta", "A tal fine, occorre mettere mano a una certamente complessa, ma affatto indispensabile, operazione di chiarezza che abbia a tema le relazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Il che richiede, a parere di chi scrive, uno straordinario sforzo di sintesi che, limitandoci all'ambito economico-imprenditoriale, attività per attività, stabilisca una demarcazione netta tra quelle che possono essere liberamente esercitate in quanto espressione dell'autonomia privata e quelle che possono essere svolte solo previa valutazione da parte di un ente pubblico della loro coerenza con gli interessi pubblici."

sconfessando le diverse interpretazioni ed estendendo – in discontinuità rispetto alla tradizionale visione culturale dell'inesauribilità del potere – le acquisizioni faticosamente raggiunte in tema di potere di controllo e di inibizione nel caso della scia. Significativa è pure la drastica (provvisoria e relativa all'emergenza Covid) riduzione del tempo (da 18 a 3 mesi) per l'esercizio del potere di annullamento e per l'inibitoria (supplementare e discrezionale rispetto a quella piena, sottoposta al termine di decadenza di 60 giorni) in caso di s.c.i.a. Le intenzioni sono, se non altro, chiare, in quanto anche qui riferite alla essenziale tutela dell'affidamento di chi intraprende un'iniziativa e non può rimanere esposto più di tanto alle rimediazioni amministrative. La mancanza di un disegno complessivo di razionalizzazione<sup>38</sup> rischia tuttavia di rendere inefficace, se non pericolosa, pure la semplificazione per sottrazione<sup>39</sup> (o contrazione), generando decisioni che potrebbero non essere supportate da adeguata istruttoria. Alcune prescrizioni, come quella che impone (non più, come in precedenza, semplicemente consente) di prescindere dal parere previsto come obbligatorio dalla legge quando non reso nei termini, indicano la strada della semplificazione con la tecnica del bypass puro e semplice di passaggi procedurali, per quanto previsti dalla legge. È una risposta che comporta rinunce in termini di garanzie, ma può tuttavia rivelarsi efficace ai fini della celere conclusione del procedimento, e che potrebbe incoraggiare soluzioni più ardite delle attuali, anche in tema di valutazioni tecniche.

Bisogna peraltro avvertire che la scelta potenzialmente in grado di produrre un più forte impatto sull'amministrazione, e specialmente su quella locale, è quella che investe le responsabilità, penale e amministrativa, significativamente alleggerite, anche con disposizioni a regime, non limitate cioè al tempo dell'emergenza.

È ormai ampiamente analizzato quel fenomeno che va sotto il nome di amministrazione difensiva, al punto che ormai anche questa chiave di lettura meriterebbe forse un ridimensionamento, o almeno una relativizzazione, per va-

<sup>38</sup> In tal senso, si v. M. Macchia, *L'inefficienza del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge 'Semplificazioni'*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 174 ss.; sulle incongruenze rilevate, si v. S. Micossi, *Chi rema contro le semplificazioni?*, in *Inpiu.net*, 2020, secondo il quale "il decreto fa qualche passo in avanti, ma non supera la logica del compromesso tra diverse amministrazioni".

<sup>39</sup> Secondo A. Greco, *La semplificazione nell'ordinamento democratico*, in *Federalismi.it*, 2009, 4, "l'intervento deflattivo dello Stato non è peraltro sufficiente, esso solo, a porre le premesse per lo sviluppo economico". F. Satta, *Liberalizzare*, cit., 184, "Si può semplificare quanto si vuole, ma il procedimento, al cui servizio è il modulo, resta. Entrambi significano che, per chi ha bisogno del modulo e del procedimento, esiste qualche entità a monte, che dà ragion d'essere all'uno e all'altro". Sulla molteplicità dei nodi da sciogliere, cfr., L. Torchia, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in Id. (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, 11, 13, "il procedimento decisionale risulta essere imprevedibile, costellato di silenzi e di ripensamenti e spesso doppiato dall'intervento del legislatore, con leggi provvedimento e dall'intervento del giudice"

lorizzare maggiormente anche altri aspetti, magari connessi ma diversi, come la qualificazione del personale, il rafforzamento delle strutture tecniche interne, la individuazione di percorsi di crescita professionale realmente virtuosi.

Nondimeno è un fatto ben noto che, specie a livello locale, dove l'opposizione si fa ormai regolarmente per via giudiziaria, il protagonismo delle Procure, penali e contabili, produce effetti paralizzanti.

Ed ecco allora l'idea stravagante<sup>40</sup>, ma, questa volta, solo in apparenza, di inserire nel d.l. semplificazioni norme dedicate alle responsabilità, penale ed erariale, con il chiaro intento di semplificare la vita degli amministratori (anche questo è in effetti un modo di semplificare l'azione amministrativa), alleggerendo il peso delle loro responsabilità.

Vi è chi ha notato che il legislatore, invece di agire sulle cause strutturali dell'inefficienza "ha puntato su un modello di amministrazione più serenamente irresponsabile"<sup>41</sup>, ma non per questo automaticamente più efficiente.

Come che sia, si tratta di una riforma che affronta un problema molto concreto con una soluzione che appare ragionevole. E' ben nota infatti la prassi accusatoria di considerare comportamento rilevante ai fini del reato di abuso d'ufficio qualsiasi contatto tra un amministratore pubblico e un privato, imprenditore o comunque cittadino, interessato ad una attività amministrativa, usando lo strumento dell'eccesso di potere e delle sue tante figure sintomatiche per qualificare come illegittimi atti e comportamenti amministrativi.

La tendenza contraddice ed ostacola l'esigenza di un'amministrazione aperta e dialogante, di cui si è detto sopra, professata a livello eurounitario, in particolare con le direttive in tema di servizi e di contratti pubblici.

L'art. 323 è stato dunque modificato, sostituendo, ai fini della sussistenza del reato, la "violazione di legge e di regolamenti" con la "violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da altri atti aventi forza di legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità".

Il reato dunque può sussistere solo in caso di attività vincolata e solo se sia stata violata una legge o un atto di pari forza (quindi non le linee guida ANAC, ad esempio) e sempre che la legge detti regole di condotta esplicite.

Un notevole ridimensionamento, che si spera non foriero di forzature interpretative volte al mantenimento dello *status quo* con riferimento, in particolare, a quel territorio intermedio e nevralgico delle valutazioni tecniche.

<sup>40</sup> Cfr. L. Torchia, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 763 ss., 765; sul tema, in termini pressochè conformi, F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato*, in *federalismi.it*, 2020.

<sup>41</sup> Si v. E. Carloni, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid On Line*, 2021, 3.

Intanto chi amministra può stare un poco più sereno, anche alla luce della norma di principio, nuova di zecca (art.1, co. 2 bis), secondo la quale collaborazione e buona fede devono improntare i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Anche la responsabilità erariale viene ridimensionata dalla disposizione a regime secondo la quale "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso": non basta perciò, come ritenuto dalla giurisprudenza prevalente, la violazione consapevole di un obbligo ma occorre anche la prova dell'intenzione di provocare un danno erariale<sup>42</sup>.

Qualche scelta forte è stata dunque fatta, benchè difetti una complessiva razionalizzazione e la matrice strutturale e organizzativa dei problemi resti indubbiamente in ombra. Una notevole criticità riguarda ancora, il tema, tutto sommato anch'esso attinente all'organizzazione, della digitalizzazione e il relativo rapporto con la semplificazione, che riveste un ruolo centrale nell'economia complessiva della riforma<sup>43</sup>, poste in un rapporto di causa-effetto che è tradito nei presupposti in base all'esperienza amministrativa degli ultimi anni<sup>44</sup>.

Nel dettaglio, le diverse previsioni in tema di digitalizzazione e informatizzazione dell'attività – posto che i termini non sono fungibili tra loro – sono caratterizzate dall'irrealistica prospettiva del digitale 'a costo zero'<sup>45</sup>.

La semplificazione attraverso la digitalizzazione per essere effettiva ed efficace richiede tempi adeguati di implementazione, una spesa pubblica idonea agli obiettivi fissati e una visione organica<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Forse ancora più incisiva ed eloquente della volontà di contrastare la fuga dalla decisione, epperò limitata al tempo dell'emergenza, è la previsione che esclude la responsabilità per colpa grave per le condotte commissive, mentre la conferma per quelle omissive. In tema, per un'analisi più approfondita, cfr. L. Torchia, *La responsabilità*, cit.

<sup>43</sup> Nell'*incipit* del provvedimento, tra i 'ritenuto', si rileva "Ritenuta altresì la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale"; sul tema, in termini generali, si v. S. Cassese, *I nemici nascosti della ripresa*, in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2020.

<sup>44</sup> A tal proposito è significativo che, nel 2012, in maniera non dissimile a ciò che è previsto nel d.l. 76 si rilevava che era "necessario intercettare le potenzialità delle tecnologie dell'informazione (ICTs)", obiettivo programmatico lontano dall'essere raggiunto (E. Carloni, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 708 ss.).

<sup>45</sup> In questi termini, sull'equivoco di fondo che caratterizza tale approccio, già D. De Grazia, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel 'nuovo' codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 611 ss. (spec. par. 8), "L'obiettivo della semplificazione amministrativa mediante il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione postula la previa definizione di un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di semplicità di accesso ai servizi burocratici 'telematizzati' e quelle della sicurezza dell'accertamento della identità personale del cittadino interlocutore degli uffici pubblici"; di recente si v. l'editoriale di F. Bassanini, *Il nostro piano per un meridione davvero digitale*, in *Il Mattino*, 23 luglio 2020.

<sup>46</sup> In questi termini E. Carloni, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 474.



La standardizzazione delle procedure telematiche, delle modalità di accesso alle relative piattaforme, della modalità di accesso ai servizi di rete erogati dall'amministrazione, a livello nazionale come a livello regionale è un presupposto indefettibile per colmare l'evidente stato di *digital divide* e mettere effettivamente la digitalizzazione al servizio della semplificazione dei rapporti tra amministrazione e amministrati.

#### 4. Rilievi conclusivi

L'utilizzo atecnico e propagandistico del lemma semplificazione ne ha prodotto il logoramento e con esso un atteggiamento di diffidenza, specie in ambito scientifico, nei confronti di politiche che per lo più non approdano a risultati concreti.

Queste politiche sono tuttavia ancora al centro delle agende del governo nazionale e regionale e chi le studia, ma anche di chi deve praticarle, è anzitutto chiamato ad evitare valutazioni pregiudiziali e generiche, operando tutte le distinzioni necessarie tra le diverse tipologie di semplificazione e, con riguardo al tema qui in primo piano del rapporto tra libertà economiche e poteri amministrativi, all'interno della sottocategoria semplificazioni procedurali. La semplificazione più radicale, ed imprescindibile anzitutto per non violare i dettami europolitani, si concretizza nella liberalizzazione delle attività con il passaggio dal modello di controllo *ex ante* al modello di controllo *ex post*. Come si è visto, non sono molti i casi esaminati ai quali è possibile estendere il meccanismo dettato in via generale dall'articolo 19 della legge 241 del 1990. Ma a parte questi esigui spazi di semplificazione a effetto liberalizzante, vi sono altri ambiti nei quali l'azione dell'amministrazione regionale si può esprimere per rendere più semplice l'avvio delle attività e il rapporto tra cittadini e imprese, da un lato, e pubblici poteri, dall'altro. A partire dall'applicazione effettiva delle misure già esistenti in tema di documentazione amministrativa, ma anche più complessivamente in tema di istruttoria e, segnatamente, di rimedi rispetto all'inerzia nella resa di pareri e valutazioni tecniche. È poi fondamentale intervenire con misure efficaci sull'organizzazione e sulla digitalizzazione, che è anzitutto uno strumento organizzativo. Nei rapporti tra cittadini e imprese la logica dovrebbe essere quella del dialogo e del *clare loqui*, prevedendo meccanismi consultivi preventivi ed informali e catalogando in maniera chiara e intellegibile a tutti le attività ed i regimi a cui sono sottoposte.





**Il Torcoliere** • *Officine Grafico-Editoriali d'Ateneo*  
Università degli studi di Napoli "L'Orientale"  
Finito di stampare nel mese di dicembre 2021

Nella programmazione europea 2014/2020\*, l'attuazione delle opportune sinergie tra il sistema Universitario e la Regione Campania, ha realizzato progetti che hanno fornito elementi di conoscenza e competenze di carattere tecnico-scientifico. I contributi hanno già supportato e rafforzeranno l'azione regionale amministrativa nei processi di sviluppo del sistema delle imprese campane operanti nei diversi settori. Un'azione amministrativa efficace ed efficiente è da sempre il punto di partenza per l'utilizzo dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea finalizzati allo sviluppo economico, sociale e territoriale dei paesi membri. In tal senso non sorprende che per la Regione Campania, nell'ambito della propria programmazione, il tema del rafforzamento della capacità amministrativa abbia assunto un'importanza strategica, tale da essere declinato come una delle priorità di investimento per la crescita regionale che contribuisce alla crescita del nostro Paese.

\* POR FSE 2014/2020 – OT 11 – Programmazione interventi capacità istituzionale. Attuazione DGR 743 del 20/12/16.

ISBN 978-88-6719-239-7

