

Sommario

La semplificazione amministrativa: studio sul concetto e gli istituti nell'ordinamento italiano

Parte I

Il concetto e i principi costituzionali e comunitari

- | | | |
|----|--|---|
| 1. | Semplificazione amministrativa e normativa: alcune premesse sul campo d'indagine | 2 |
| 2. | Fondamenti costituzionali e significati correlati di semplificazione | 6 |

UNA PRIMA TESI: Semplificare significa liberalizzare per tutelare le libertà costituzionali

- | | | |
|-------|---|----|
| 2.1.1 | Semplificare significa rendere più semplice l'esercizio delle libertà | 7 |
| 2.1.2 | segue in particolare: La tesi del diritto alla semplicità. Sue criticità e suo rapporto con la tesi della semplificazione come liberalizzazione | 9 |
| 2.1.3 | segue: Sussidiarietà orizzontale e semplificazione | 15 |
| 2.1.4 | Criticità della prima tesi | 21 |
| 2.1.5 | segue in particolare: Rapporto tra semplificazione e liberalizzazione: tre diverse impostazioni del problema | 24 |

UNA SECONDA TESI: Semplificare significa rendere più efficace ed efficiente l'amministrazione per realizzare il principio del buon andamento

- 2.2.1 Semplificare significa ridurre i costi di amministrazione 33
- 2.2.2 segue: la semplificazione pur fondandosi sul principio del buon andamento significa proporzionare l'amministrazione agli interessi curati dalla medesima (anche agli interessi diversi da quello della P.A. ad una mera riduzione dei costi) 35
- 2.2.3 Criticità della seconda tesi 39

UNA TERZA TESI: Semplificare significa adeguare l'amministrazione agli interessi che la medesima deve tutelare, per implementare il principio di proporzionalità

- 2.3.1 Semplificare significa proporzionare il procedimento agli interessi alla cui tutela il medesimo è preordinato. 42
- 2.3.2 segue: Cenni dottrinali e giurisprudenziali sulla natura di principio fondamentale della proporzionalità 50
- 2.3.3 segue: Il principio di proporzionalità e la semplificazione nell'ordinamento comunitario: eventuali differenze dall'ordinamento italiano. Il rapporto Mandelkern e la direttiva c.d. "Bolkestein" 58
- 2.3.4 in particolare: Il problema dell'ambito applicativo della nozione comunitaria di semplificazione 80
- 2.3.5 Note brevi sul rapporto tra principio di sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa 82

PRIME CONCLUSIONI: semplificare significa proporzionare.

- 3. Il richiamo alle libertà od al buon andamento vale solo a giustificare delle diverse prospettive: dell'amministrato o dell'amministrazione 86

Parte II

La semplificazione nella legislazione

4.	Una breve introduzione:	90
	a) finalità e metodo del prosieguo dell'indagine	
	b) l'individuazione delle leggi oggetto d'esegesi	
5.	Esegesi delle principali leggi di semplificazione amministrativa:	95
	a) L. 241/90	
	b) L. 59/97	
	c) L. 127/97	
	d) L. 50/99	
	e) L. 340/00	
	f) L. 229/03 e L. 246/05	
	g) Lo schema di D.Lgs. recante attuazione della direttiva comunitaria 2006/123	
6.	Analisi degli istituti di semplificazione	115
6.1.1	D.I.A. e silenzio assenso: istituti di semplificazione o di liberalizzazione?	116
6.1.2	D.I.A. e silenzio assenso: il differente modo di semplificare e gli interessi sottesi contrapposti	120
6.2.1	La conferenza di servizi quale istituto di semplificazione	123
6.2.2	Conferenza di servizi istruttoria, decisoria e preliminare: il differente modo di semplificare e gli interessi sottesi	128
6.3	Lo sportello unico	131
6.4.1	Accordi tra P.A. e cittadino e tra P.P.A.A.: il differente modo di semplificare	135
6.4.2	in particolare: Accordi tra amministrazione e privato ex art. 11, influenza della qualificazione della "determinazione preliminare" sulla capacità semplificatoria dei medesimi	143

6.4.3	in particolare: note sugli accordi di programma e la loro capacità semplificatoria	149
6.5	L'informatizzazione del linguaggio amministrativo: semplificazione in quale prospettiva?	150
6.6	La riduzione dei requisiti per l'ottenimento di un assenso: tra semplificazione e liberalizzazione	163

Parte III

Classificazione degli istituti di semplificazione

7	Una breve introduzione: finalità e metodo del prosieguo dell'indagine	171
8	Classificazione degli istituti di semplificazione in base al modus operandi	172
8.1	Tecniche tayloristiche	172
8.2.1	Tecniche di riduzione e di razionalizzazione	174
8.2.2	segue: Le diverse impostazioni della classificazione in esame rinvenute nella dottrina	176
8.2.3	segue: Norme riferibili all'una ed all'altra tecnica	177
8.3.1	Tecniche che si avvalgono della partecipazione dei titolari degli interessi	186
8.3.2	segue: I tre livelli della semplificazione partecipata	189
	Classificazione in base all'oggetto della semplificazione	195
9.2	in particolare: le semplificazioni concernenti l'output del procedimento	197
10.1	Classificazione in base alle finalità. Il fondamento normativo di questa distinzione: il "Piano d'azione per la semplificazione" e il D. 112/08	199

10.2	segue: La classificazione degli istituti di semplificazione in base alle finalità, così come operata in dottrina. Tre diverse impostazioni.	203
11.	Conclusioni	206

Bibliografia

Giurisprudenza

Parte Prima

Il concetto e i principi costituzionali e comunitari

Capitolo 1 Semplificazione amministrativa e normativa

Questo lavoro si propone di esaminare il concetto di semplificazione amministrativa, ricostruendolo sulla base dei principi fondamentali del nostro ordinamento e successivamente verificando se e come esso, così ricostruito, trovi riscontro nella nostra legislazione.

Occorre tuttavia preliminarmente restringere il campo d'indagine, avendo cura di fare due precisazioni a proposito del significato da attribuire alle due locuzioni con cui si designa il concetto da esaminare.

La semplificazione in oggetto è infatti detta 'amministrativa': ancor prima di conoscere il significato di tale locuzione, essa indica all'interprete che dal nostro campo d'indagine va ritagliata la semplificazione normativa. Il concetto di semplificazione normativa designa il complesso delle dinamiche finalizzate ad incrementare l'intellegibilità dei dettati normativi. La ragione d'essere di queste dinamiche risiede nella circostanza che l'interprete si trova sovente dinnanzi a leggi non chiare nel dispositivo, od ancora a materie, o settori trasversali a più materie, che sono regolati da più testi normativi, producendo il risultato di una disciplina complessiva oscura e/o lacunosa. Nella pratica, questo significa che l'interprete può ritrovarsi dinnanzi ad un eccesso di norme, o ad un mancato coordinamento tra le medesime, od eventualmente anche a ripetizioni. Risulta evidente che, in tali casi l'interprete si trovi a doversi misurare con una "complicazione" normativa, e che si trovi nella necessità di doversi far fronte per sapere quale regola applicare. Tale complicazione, da un lato, va a detrimento della certezza del diritto e dunque della possibilità per il cittadino di programmare le proprie azioni, dall'altro pregiudica l'effettivo rispetto delle norme da parte del cittadino stesso e dunque la precettività della norma giuridica.

Ebbene, le accennate dinamiche di cui consta la semplificazione normativa consistono in un riordino delle norme, in una loro razionalizzazione, nonché in una revisione del linguaggio con cui esse sono formulate, onde rendere più immediata la loro interpretazione e meno incerta la loro applicazione: esse hanno la finalità di eliminare i visti effetti della complicazione normativa. Talvolta, l'interprete, nel leggere una norma incontrerà termini diversi da questi ultimi, come "taglio delle leggi", disboscamento e ripulitura della legislazione: ebbene egli dovrà interpretare questi riferimenti come interventi di semplificazione normativa sostanzialmente assimilabili, sia per le finalità che per le tecniche, ad un riordino o ad una razionalizzazione delle fonti. In particolare, quanto all'accennato riordino esso è spesso realizzato col ricorso a testi unici e va precisato che esso coincide con la razionalizzazione del quadro delle fonti di cui talvolta si parla anche nelle norme.

Quanto invece alla revisione del linguaggio, essa consiste in un intervento che assicura la maggior chiarezza nel dettato normativo. Come scriveva

Montesquieu¹: “le leggi non devono essere sottili: sono fatte per individui di mediocre intelligenza; non sono espressione dell’arte della logica, ma del semplice buon senso di un buon padre di famiglia”.

Peraltro se è vero che la semplificazione normativa esula dal nostro campo d’indagine, occorre anche tenere presente che essa ha degli aspetti che la legano alla semplificazione amministrativa. La semplificazione normativa, insieme alla semplificazione amministrativa costituisce infatti un aspetto della medesima problematica: la qualità della regolazione. In particolare, si può affermare che le regole non siano di qualità in un duplice senso: sia per sostenere che esse non siano chiare e semplici, sia per affermare che esse, pur chiare, non siano adeguate a soddisfare tutti gli interessi sottesi. Nel primo caso, dunque, il problema sarà chiaramente di semplificazione normativa, nel secondo caso, piuttosto, sarà di semplificazione amministrativa. ²A proposito del legame tra semplificazione normativa ed amministrativa si veda anche Mario P. Chiti, in *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti. Alleati o avversari?*, in “*Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*”, a cura di Giulio Vesperini. Vi si sostiene che la semplificazione normativa non solo ha un obiettivo comune con la semplificazione amministrativa, ma che la mancanza di semplicità normativa può pregiudicare anche la semplificazione amministrativa e viceversa. Più in particolare si dice che obiettivi di entrambe sono: incentivare lo sviluppo dell’economia, ed assicurare una riduzione dei costi per l’amministrazione. Si sostiene peraltro che operare una semplificazione amministrativa non produce i suoi effetti (o quanto meno non produce gli effetti sperati) se contemporaneamente non si rende chiaro il contenuto delle norme, ma che sarebbe piuttosto del tutto inutile essendo che la norma rischierebbe di non venire comunque applicata così come essa pretenderebbe. .

¹Montesquieu, Libro XIX *Esprit des lois*, citazione tratta da L. Salamone in *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti adottati in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove Autonomie* n.3-4/2008.

² Il legame tra semplificazione amministrativa e normativa è evidenziato anzitutto nello scritto di Laura Salamone, “*La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti adottati in campo nazionale e in campo regionale*”, in *Nuove Autonomie* n.3-4/2008, secondo cui occorre “*nel complesso modello ordinamentale oggi vigente, contraddistinto da una pluralità di centri di produzione normativa e da una pluralità di atti normativi, raggiungere lo scopo primario della qualità della regolazione*”.

Tuttavia, anche se entrambe migliorano la qualità della regolazione, operano in modi molto differenti. Infatti la semplificazione amministrativa, a differenza di quella normativa, garantisce la qualità della regolazione tramite un intervento sul contenuto delle regole attraverso le quali si gestisce l'interesse pubblico: quindi tanto sulle regole organizzative, quanto su quelle procedurali che sostanziali. Nella semplificazione normativa differente è l'oggetto dell'intervento, in quanto essa sul modo attraverso il quale il precetto è posto, ossia la norma in sé. In termini più semplici, la semplificazione è detta amministrativa a sottolineare che l'oggetto della medesima sono le regole che disciplinano l'amministrazione, ovvero quelle regole che disciplinano l'attività di perseguimento di un interesse, che nel caso della P.A. è di natura pubblica. La semplificazione, invece, è detta normativa, a sottolineare che l'oggetto della medesima è il modo in cui le regole sono poste, indipendentemente dal loro contenuto.

La seconda precisazione a cui si accennava poc'anzi, attiene all'altra locuzione delle due che designano il concetto in esame. La parola 'semplificazione' è indubbiamente quella che presenta i maggiori profili problematici tra le due, e perciò al concetto relativo si dedicherà gran parte dell'analisi presentata nei §§ successivi. Tuttavia, su di essa va subito fatta una precisazione, affinché sia subito chiara la distinzione che passa tra l'oggetto della nostra analisi e la semplicità. Si parla infatti di semplicità per indicare che, l'obiettivo della qualità della regolazione dev'essere realizzato non solo attraverso la semplificazione di un'amministrazione originariamente complicata, ma anche ponendo sin "dall'inizio" regole che siano di qualità. Indubbiamente "per il momento il massimo impegno dev'essere posto sulla eliminazione delle complicazioni esistenti, non solo perché ve n'è un ampio stock pregresso, ...ma anche perché al momento sembra non si sia capaci di concepire ex ante un'amministrazione semplice"³. Ciò non toglie che le tecniche per realizzare la semplificazione e per realizzare la semplicità siano diverse, in quanto nel primo caso si tratterà di intervenire su di un assetto di interessi preesistente, quindi si utilizzeranno istituti che l'interprete deve valutare in relazione all'assetto d'interessi contenuto nella disciplina preesistente. Invece, nel secondo caso, le tecniche adoperate racchiudono già in sé un completo bilanciamento di interessi, nel senso che la loro disciplina è da sola sufficiente per realizzare un'amministrazione che sia adeguata agli interessi sottesi.

³ D. Sorace, *Buona amministrazione e qualità della vita, nel 60° anniversario della costituzione*, in M. Ruotolo (a cura di), "La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo", Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

Capitolo 2

Fondamenti costituzionali e significati correlati di semplificazione

UNA PRIMA TESI: Semplificare significa liberalizzare per tutelare le libertà costituzionali -2.1.1 Semplificare significa rendere più semplice l'esercizio delle libertà -2.1.2 segue: Sussidiarietà orizzontale e semplificazione. - 2.1.3 Criticità della prima tesi. - 2.1.4 segue in particolare: Rapporto tra semplificazione e liberalizzazione : tre diverse impostazioni del problema. UNA SECONDA TESI : Semplificare significa rendere più efficace ed efficiente l'amministrazione secondo il principio del buon andamento. - 2.2.1 Semplificare significa ridurre i costi di amministrazione. -2.2.2 segue : la semplificazione pur fondandosi sul principio del buon andamento, significa proporzionare l'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima (anche agli interessi diversi da quello della P.A. ad una mera riduzione dei costi) -2.2.3 Criticità della seconda tesi. UNA TERZA TESI: Semplificare significa adeguare l'amministrazione agli interessi che la medesima deve tutelare, per realizzare il principio di proporzionalità. -2.3.1 Semplificare significa proporzionare il procedimento agli interessi alla cui tutela il medesimo è preordinato. -2.3.2 segue: Cenni dottrinali e giurisprudenziali sulla natura di principio fondamentale della proporzionalità. - 2.3.3 segue : Il principio di proporzionalità e la semplificazione nell'ordinamento comunitario : eventuali differenze dall'ordinamento italiano. Il Rapporto Mandelkern e la direttiva c.d. Bolkestein -2.3.4 in particolare : Il problema dell'ambito applicativo della nozione comunitaria di semplificazione . - 2.3.5 Note brevi sul rapporto tra principio di sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa

UNA PRIMA TESI: Semplificare significa liberalizzare per tutelare le libertà costituzionali

2.1.1 Semplificare significa rendere più semplice l'esercizio delle libertà

S
econdo un primo approccio, l'esigenza di semplificare l'amministrazione discenderebbe dalla necessità di assicurare un'adeguata tutela delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione. Più esattamente, in accordo a tale impostazione, la semplificazione consisterebbe in una riduzione degli ostacoli all'esercizio delle libertà: così che si avrebbe semplificazione amministrativa ogni qual volta si riduce l'intervento della pubblica amministrazione. Peraltro, se l'unica finalità della semplificazione è quella di tutelare le libertà del cittadino amministrato, può affermarsi anche che un intervento di semplificazione amministrativa non si prefigge la tutela di interessi diversi da questi, e che quindi è estraneo alla semplificazione amministrativa quell'istituto che non implica un bilanciamento delle libertà con altri interessi altrettanto costituzionalmente rilevanti. La semplificazione, perciò, altro non sarebbe che un taglio tout court di attività amministrativa, un'abdicazione dello Stato in favore della logica del mercato o dell'azione dei privati cittadini.

Può affermarsi, in altre parole, che la semplificazione viene ad essere considerata uno strumento per liberalizzare ⁴

⁴ Si veda in tal senso Guido Corso, voce *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Giuffrè 2006, Milano, p.3492.

, ove per liberalizzazione s'intende "ridurre gli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono allo svolgimento di attività private"⁵. Infatti, data questa definizione della liberalizzazione, si comprende che la liberalizzazione stessa si contraddistingue per avere la finalità di tutela delle libertà fondamentali: finalità che è perseguita, anche in tal caso, indipendentemente dalla tutela di altri interessi deboli. Come s'è detto, si tratta di quanto si verifica con la semplificazione amministrativa secondo questa prima impostazione. E' per questo motivo che s'è affermato che la semplificazione è uno strumento di liberalizzazione.

Occorre peraltro precisare che, quando si dice che la finalità di tutela delle libertà è perseguita senza un bilanciamento con l'esigenza di tutela di altri interessi deboli, si presuppone che sia proprio il libero esercizio di queste libertà (ossia il mercato, nel caso delle libertà economiche) a garantire indirettamente anche la tutela di tutti gli altri interessi di cui uno Stato si deve comunque far carico. In altre parole, la liberalizzazione non va intesa come una rinuncia alla tutela di certi interessi, bensì come una scelta di affidarsi al libero "gioco" del mercato per la tutela dei medesimi.

Va anche evidenziato che, in questa impostazione, l'amministrazione che applichi un istituto di semplificazione o di liberalizzazione assumerà un ruolo di tutela del buon funzionamento del mercato (che è l'ambito di esercizio delle libertà economiche) o di tutela della possibilità di esercitare le libertà diverse da quelle economiche, diventando così un'amministrazione regolatrice, in contrapposizione ad un'amministrazione con funzione dirigitica in cui la tutela di tutti gli interessi (comprese le libertà) passa direttamente attraverso l'operato della P.A. stessa. L'attività amministrativa, anche nelle ipotesi di liberalizzazione (alle quali sono assimilabili le semplificazioni, in tale prima lettura) non viene meno: semplicemente è il suo ruolo che muta, in conseguenza del mutare delle finalità. Per questo motivo nelle ipotesi di liberalizzazione continuano a sussistere delle limitazioni alle libertà del cittadino, sebbene queste sono ridotte a quelle strettamente necessarie per assicurare il corretto funzionamento del mercato.

2.1.2 segue in particolare: La tesi del diritto alla semplicità. Sue criticità e suoi rapporti con la tesi della semplificazione come liberalizzazione

⁵G. Corso, cit.

La tesi che afferma che la semplificazione amministrativa avrebbe la finalità di tutelare le libertà costituzionali, apparentemente sembra avere punti di contatto con l'affermazione dell'esistenza in capo ai cittadini di un diritto alla semplicità dell'azione amministrativa⁶.

Per spiegare ciò occorre fare una breve digressione per spiegare i fondamenti delle tesi che parlano di un diritto soggettivo alla semplicità. L'idea secondo cui la semplicità sarebbe oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo, è frutto di due alternative opzioni ermeneutiche, ciascuna delle quali si distingue sia per i contenuti, sia per il fondamento dato al diritto alla semplicità stesso.

Vi sono autori⁷ che parlano di un diritto alla semplicità intendendo per esso un diritto che sintetizza in se una serie di facoltà attribuite al cittadino da diverse disposizioni di legge, come per esempio quella di

⁶Parlano di un diritto soggettivo alla semplicità, G. Vesperini, in *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.4/1998, p.664, il quale afferma che "La vera semplificazione dei procedimenti comporta la creazione di una cittadinanza amministrativa intesa come insieme di diritti tra cui il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa, appartenente al tipo dei diritti al procedimento o diritti strumentali per l'esercizio del quale il titolare disporrebbe di importanti facoltà: per esempio di promuovere il ricorso alla conferenza di servizi, di agire in via amministrativa per il rispetto dei termini (art. 3 lg 273/1995), per esempio di essere indennizzato per il pregiudizio subito dall'inerzia degli uffici (legge n.59/97)".

Si veda anche R. Caranta, in *Commentario alla costituzione*, in particolare art.97 a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, edizioni UTET, Torino 2006, p. 1893 il quale ricorda: "Autorevole dottrina volle poi dedurre dall'art.97 la creazione di un vero e proprio diritto soggettivo all'imparzialità ed al buon andamento", e tuttavia "l'ossessione del riparto di giurisdizioni, che condiziona l'assetto e l'evoluzione del diritto amministrativo, impedì l'accoglimento di una simile garantistica posizione, che avrebbe portato con se l'attrazione alla giurisdizione del giudice ordinario delle controversie relative all'esercizio dei poteri discrezionali della P.A.". Il riferimento è al Barile, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, 1958, Padova.

Si veda anche C. Silvestro, *Storia della pubblica amministrazione*, in *Carriera prefettizia*, a cura di Maria Teresa Sempreviva, edizioni 'ildirittoconcorsi.it', Roma 2007, p. 214, il quale ricorda che, la legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo ha fatto sì che "al riconoscimento della cittadinanza politica inizia a seguire il riconoscimento della cittadinanza amministrativa, grazie alla consacrazione di istituti quali la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, la personalizzazione dell'attività delle amministrazioni attraverso il responsabile di procedimento, l'introduzione dell'obbligo di motivazione, e di tempi certi di conclusione dei procedimenti, il diritto di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni, le garanzie della trasparenza dell'azione amministrativa".

⁷Così l'interpretazione del Vesperini, citata in nota n.6.

chiedere la convocazione della conferenza di servizi, quella di agire in via amministrativa per il rispetto dei termini (art. 3 legge n. 273 / 1995), di essere indennizzato per il pregiudizio subito dall'inerzia degli uffici (legge n. 59/97) : si tratterebbe di un diritto "appartenente al tipo dei diritti al procedimento o diritti strumentali". L'espressione diritto alla semplicità sarebbe quindi usata per designare una sintesi di alcune facoltà attribuite al cittadino da determinate disposizioni normative, sul presupposto non esplicitato che poiché la semplificazione amministrativa opererebbe nell'interesse del cittadino, ogni volta che la legge attribuisce al cittadino un diritto che consente di alleggerire gli oneri gravanti sulle sue libertà in conseguenza dell'attività amministrativa, l'interesse che si cela dietro tale diritto è in realtà un interesse non solo allo specifico contegno cui si ha diritto, ma più ampiamente alla semplicità, tale che si possa ritenere questo diritto espressione di un diritto alla semplicità . In questa interpretazione, tuttavia, il diritto alla semplicità non introduce nessuna nuova ed autonoma posizione giuridica soggettiva nel nostro ordinamento.

Per arrivare a concludere per l'esistenza di un diritto alla semplicità, sarebbe praticabile anche una seconda interpretazione. Se si accetta l'idea che per semplificazione si intende non già una liberalizzazione, bensì un adeguamento dell'amministrazione al principio del buon andamento ex art. 97 Cost., intendendo questo adeguamento come una regolazione tale da rendere più semplice la soddisfazione di tutti gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa⁸, ne consegue che quando l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁹ configura un diritto alla buona amministrazione, sta configurando un diritto alla semplificazione amministrativa. In altre parole se per semplificazione amministrativa intendiamo l'adeguamento al canone della buona amministrazione, allora parlare di un diritto alla buona amministrazione equivale a parlare di un diritto alla semplificazione. Così i diritti elencati ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 41 citato, sarebbero finalizzati a rendere l'amministrazione più semplice in quanto più adeguata ad alcuni degli interessi sottesi ad essa, cioè a quelli del cittadino. L'art. 41 menziona in particolare il diritto a che le questioni che riguardano se stessi siano trattate in maniera imparziale ed equa, nonché entro un termine ragionevole; il diritto a che le decisioni siano motivate ed adottate dopo che l'interessato sia stato ascoltato; il

⁸Per quest'idea di semplificazione vedi § 2.2.1 e 2.3.1 .

⁹L'art. 41 è rubricato "Diritto ad una buona amministrazione" ed afferma che "ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione". I commi 2, 3, 4, procedono poi ad un'elencazione delle facoltà di cui questo diritto si costituisce.

diritto di accedere al fascicolo che riguarda l'interessato, ed infine il diritto al risarcimento dei danni¹⁰.

A quest'ultima impostazione, tuttavia, si deve muovere più d'un rilievo¹¹: a prescindere dalle considerazioni che si possono fare sull'attuale efficacia della Carta nel nostro ordinamento¹², sebbene l'art. 41 in questione parli di diritto, resta da dimostrare che esso preveda una posizione di diritto soggettivo. Non è infatti decisivo che il testo parli di diritto, in quanto nell'ordinamento comunitario si usa questo termine per designare qualsiasi posizione giuridica soggettiva giustiziabile, compresa anche quella di interesse legittimo. Poiché si potrebbe obiettare che alla luce degli ultimi sviluppi normativi e giurisprudenziali, la differenza tra diritto soggettivo ed interesse legittimo si è andata assottigliando anche nel nostro ordinamento, occorre ricordare che comunque tale differenza ancora sussiste, ed è significativa al punto tale da rendere importante la comprensione della natura di una posizione giuridica soggettiva. Infatti nonostante la legge n.205/2000 abbia aumentato i poteri del giudice amministrativo per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive, il processo amministrativo resta ancora impugnatorio; inoltre il nostro sistema di tutela nei confronti dell'amministrazione resta sdoppiato tra giudice amministrativo e giudice ordinario proprio a seconda della posizione giuridica vantata. Per questo motivo la tesi esposta che ricostruisce un diritto alla semplicità a partire dal diritto alla buona amministrazione ex art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, se non errata, non è quanto meno comprovata, proprio perché non è dimostrato che l'art. 41 configuri un diritto alla buona amministrazione.

¹⁰L'elencazione dei contenuti del diritto alla semplicità è tratta dall' art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il quale inserisce nello status di cittadino comunitario il c.d. diritto alla buona amministrazione. In proposito è il caso di ricordare che secondo una certa interpretazione, riportata da F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M. Chiti e G. Greco, Giuffrè 2007, pp. 49 e ss., i diritti elencati dall'art. 41 CED come compresi nel diritto alla buona amministrazione, non sono tassativi. Tuttavia la prassi giurisprudenziale e amministrativa è in senso contrario ad una simile interpretazione e quand'anche slarga le maglie dell'art. 41, ciò fa solo al fine di re-interpretare principi già vigenti in un'ottica più favorevole al cittadino.

¹¹Le considerazioni che seguono sono tratte da D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita nel 60° anniversario della Costituzione*, in M. Ruotolo (a cura di), "La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo", Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

¹²Si veda in proposito, tra gli altri, De Siervo, *La costituzione europea*, disponibile su www.studiperlapace.it.

L'interpretazione da ultimo esposta non è errata ma semplicemente non gode di sufficienti prove a conforto. Nell'ipotesi in cui comunque la si volesse accettare, magari sulla base del solo dato letterale, occorre fare qualche altra considerazione.

Alla ricostruzione di un autonomo diritto alla semplicità, si potrebbe obiettare¹³ che, l'art. 41 della Carta Europea dei Diritti nulla aggiunge alla discussione sull'esistenza o meno di un diritto alla semplicità, perché esso non configura il diritto alla buona amministrazione come un diritto autonomo, ma piuttosto si limita a fornire un'espressione di sintesi utilizzata per designare una serie di altri diritti, già previsti dal nostro ordinamento : diritti c.d. procedimentali, come quello di accesso ai documenti, o quello alla partecipazione. La stessa dottrina ha affermato che, "i singoli diritti procedimentali elencati nell'art. 41 esistono prima ed indipendentemente dalla CED" e che tuttavia non è senza significato che l'insieme che risulta dalla loro unificazione sia qualificato come diritto: "sarebbe riduttivo concludere per l'irrilevanza della formalizzazione del diritto alla buona amministrazione all'interno della Carta". Infatti "sembra ragionevole pensare che le enunciazioni della Carta possano essere rilevanti per precisare la portata dei principi già vigenti, orientandoli nella direzione della protezione degli interessati". In altre parole l'aver formalizzato i cennati diritti, come espressioni di un unico diritto alla buona amministrazione, avrebbe il valore di mostrare che per il legislatore è corretta l'interpretazione che deduce da questi diritti un unico ed autonomo diritto alla buona amministrazione. Resterebbe corretto dunque che, se di diritto alla buona amministrazione si può parlare e se per semplificazione si intende l'adeguamento al canone della buona amministrazione, allora il diritto alla buona amministrazione è un diritto alla semplicità.

Di seguito illustreremo i due profili sotto i quali si potrebbe ricostruire il collegamento cui si accennava tra la configurazione di un diritto alla semplicità, e la tesi che sostiene che semplificare significhi tutelare i diritti di libertà, avendo cura poi di spiegare perché in realtà non riteniamo corretto affermare un legame tra le due.

¹³F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in Trattato di diritto amministrativo europeo, diretto da M. Chiti e G. Greco, Giuffrè 2007, pp. 49 e ss. . Si veda anche D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della costituzione*, in M. Ruotolo (a cura di) "La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo", Editoriale Scientifica, Napoli, 2008 , il quale efficacemente sintetizza: "Neppure- almeno in attesa che la Carta acquisti il pieno valore giuridico attribuitogli dal Trattato di Lisbona- sono ancora del tutto chiare le conseguenze della qualificazione della 'buona amministrazione' come oggetto di un diritto e non di un principio....e resta incerto il rapporto tra la definizione generale e le sue specificazioni".

In primo luogo, infatti, la semplificazione (e nella prima impostazione anche la liberalizzazione) persegue l'interesse del cittadino ad una minore limitazione delle sue libertà: ebbene anche la tesi che parla di un diritto soggettivo alla semplicità amministrativa sottintenderebbe che la semplificazione sia finalizzata alla tutela degli interessi del cittadino perché il diritto è, per definizione, una posizione giuridica soggettiva finalizzata alla tutela del titolare. Quindi, comune sarebbe l'idea che la semplificazione sia finalizzata alla tutela degli interessi del cittadino. Tuttavia la questione, così come posta, richiede delle precisazioni.

Infatti va messo in risalto che, se quando si parla di un diritto alla semplicità si presuppone che la semplificazione mira a tutelare un interesse del cittadino, è anche vero che tale interesse del cittadino può essere di diverso tipo e che non è necessario che questo interesse che il diritto alla semplicità tutela, sia lo stesso che tutela una liberalizzazione ossia quello alla minore limitazione delle proprie libertà. Il diritto alla semplicità, infatti, potrebbe anche tutelare l'interesse del cittadino ad un'azione dell'amministrazione che sia rispettosa del principio del buon andamento. Per questo motivo, la tesi del diritto alla semplicità può teoricamente benissimo essere sostenuta anche da chi partendo da premesse diverse, quali quelle secondo cui semplificare significa proporzionare¹⁴, non è d'accordo nel sostenere che la semplificazione mira a tutelare le libertà fondamentali. In altre parole, fare della semplificazione amministrativa l'oggetto di un diritto soggettivo non vuol dire automaticamente che semplificare significa tutelare i diritti di libertà, perché l'interesse che il diritto soggettivo tutela in via diretta può anche essere diverso da quello alla minore afflizione delle libertà e nella fattispecie essere quello al funzionamento imparziale dell'amministrazione.

Poc'anzi si era detto che era ipotizzabile anche un secondo collegamento tra la teorizzazione di un diritto soggettivo alla semplicità e l'impostazione in esame secondo cui semplificare significa liberalizzare.

In particolare, se, come sostenuto nella prima impostazione in esame, la semplificazione è uno strumento per tutelare i diritti di libertà del cittadino, allora emerge l'idea che la semplificazione si rende necessaria per rispettare dei diritti soggettivi del cittadino: analoga notazione vale per l'ipotesi in cui si sposi l'idea dottrinale dell'esistenza di un diritto alla semplicità, con la differenza che in un caso si tratterebbe di attenersi ad un diritto di libertà garantito dalla costituzione, nell'altro caso si tratterebbe di rispettare il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa. Il fatto che in entrambe le impostazioni la semplificazione sia legata a dei diritti soggettivi

¹⁴Esamineremo tale impostazione nel § 2.3.1

potrebbe far portare ad interrogarsi se per caso il diritto alla semplicità di cui si parla in queste ricostruzioni, altro non sia che un'espressione di sintesi proprio di quei diritti di libertà che la semplificazione, secondo la prima impostazione, mira a tutelare. Il diritto alla semplicità coinciderebbe con questi diritti di libertà che nella prima impostazione, la semplificazione tutela. Questa affermazione non è corretta dal punto di vista logico. Non è corretta dal punto di vista logico perché, nella prima impostazione in esame non si sostiene affatto che la semplificazione sia oggetto di un diritto: non si afferma che la semplificazione sia disposta per adempiere a dei diritti di libertà e quindi non si vede come il diritto alla semplicità possa coincidere con questi diritti di libertà. Nella prima tesi, si sostiene piuttosto che la semplificazione sia disposta per tutelare dei diritti di libertà, ma ciò è una cosa diversa: si ricorderà infatti che la semplificazione (e con essa la liberalizzazione) è disposta solo quando si ritiene che il mercato sia in grado di tutelare anche interessi diversi dalle libertà costituzionali, come interessi deboli ed interessi collettivi. Ebbene il fatto che la semplificazione debba comunque tenere conto anche di interessi diversi dai diritti di libertà, impedisce di affermare che essa sia oggetto di un diritto soggettivo, perché si potrà ricorrere alla semplificazione intesa come liberalizzazione solo quando il libero mercato sia idoneo anche alla tutela di altri interessi deboli nonché degli interessi della collettività. In altre parole: il diritto soggettivo tutela l'interesse del singolo, la semplificazione in questa prima impostazione non è un diritto perché la liberalizzazione deve essere compatibile anche con la tutela di interessi contrapposti. Si può concludere, dunque, che non esiste alcuna connessione tra le ricostruzioni che configurano un diritto alla semplicità, e la teorizzazione in esame della semplificazione come 'liberalizzazione'.

2.1.3 segue: Sussidiarietà orizzontale e semplificazione

I
Il concetto di semplificazione come riduzione della sfera d'intervento pubblica sulla vita dei cittadini amministrati, si ricollega al principio di sussidiarietà orizzontale, secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono favorire l'esercizio di attività d'interesse generale da parte di singoli e associati e, ove ciò non sia possibile a causa dell'inadeguatezza dell'azione di questi ultimi, devono svolgere le proprie funzioni assicurando la partecipazione dei medesimi

all'esercizio di queste funzioni (anche in tal caso se ciò sia ritenuto confacente all'interesse pubblico) ¹⁵ .

In particolare, il punto di contatto tra i due concetti risiede nella strumentalità della sussidiarietà orizzontale rispetto alla semplificazione amministrativa, nel senso sopra esposto di liberalizzazione: la tesi che si vuol dimostrare è che la sussidiarietà orizzontale è uno strumento per semplificare ove per semplificare si intende liberalizzare.

Tale strumentalità si evidenzia se si presta attenzione agli effetti dell'applicazione di questo principio, i quali possono essere distinti in effetti c.d. voluti ed effetti c.d. non voluti. La nostra analisi partirà perciò dall'individuazione degli effetti della sussidiarietà orizzontale, per risalire alla natura strumentale della medesima sussidiarietà stessa rispetto alla semplificazione intesa come liberalizzazione. Perciò definiremo anzitutto questi due tipi di effetti, e successivamente procederemo ad analizzarli al fine di dimostrare la tesi secondo cui la sussidiarietà orizzontale è uno strumento per semplificare nel senso di liberalizzare. Parliamo di effetti voluti con riferimento alle conseguenze giuridiche che l'attribuzione della funzione amministrativa ad un privato cittadino, ha sulla tutela degli interessi che la funzione amministrativa stessa è diretta a curare. Per effetti c.d. non voluti dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, intendiamo invece gli effetti meramente accidentali dell'attribuzione della funzione, in quanto effetti su attività e sui relativi interessi, diversi da quella di interesse generale attribuita all'esercizio del cittadino: l'ottica che si adotta è di tipo più aziendalistico, in quanto si osservano gli effetti che lo spogliarsi di una determinata funzione da parte della P.A., ha sulla sul resto dell'attività svolta dall'amministrazione complessivamente intesa.

Se si bada agli effetti c.d. voluti dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si noterà che nel momento in cui si attribuisce un'attività d'interesse generale al cittadino, si realizza contemporaneamente quella "liberazione" del medesimo dall'onere

¹⁵Il principio della sussidiarietà orizzontale è costituzionalizzato dall'art. 118 ultimo comma cost. . Esso si rintraccia tuttavia già nella carta del lavoro di epoca fascista (1927), ove si affermava infatti alla IX dichiarazione che " l'intervento dello Stato nell'economia ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata, o quando siano in gioco interessi politici dello Stato." Successivamente l'esistenza della sussidiarietà orizzontale si ritrova nel conferimento di funzioni e compiti ai privati e alle associazioni operato da diverse norme del D.lgs. n.112/1998. In seguito la sussidiarietà orizzontale viene richiamata anche dall'art. 2 della legge n. 265/1999, poi confluito nel T.U. n. 267/2000, al fine di delimitare le funzioni degli enti locali nei confronti dei cittadini.

costituito dall'autoritatività pubblica che, almeno nella prima accezione in esame, è la semplificazione¹⁶. Infatti, quando si attribuisce un'attività d'interesse generale al cittadino, automaticamente si ha una riduzione dei compiti dell'amministrazione in senso soggettivo e contemporaneamente una minore limitazione delle libertà del cittadino se è vero che l'attività svolta dalla P.A. per il suo carattere autoritativo costituisce un onere per le libertà del cittadino. Quindi la sussidiarietà orizzontale ha l'effetto di semplificare nel senso di liberalizzare in quanto anzitutto riduce l'intervento della pubblica amministrazione e così facendo riduce anche le limitazioni gravanti sulle libertà del cittadino. In tutti questi casi la pubblica amministrazione si ritrae ad un ruolo che diventa di semplice regolatore e controllore del corretto funzionamento del mercato. Occorre inoltre prestare attenzione ad un altro dato. Infatti, in astratto, il fatto che la funzione amministrativa sia stata solo "trasferita" da un soggetto (la P.A.) ad un altro (il cittadino) non escluderebbe che questa funzione continui ad essere esercitata in modo da comportare limitazioni per le libertà degli amministrati. Tuttavia si ritiene che proprio questa vicinanza, se non immedesimazione (data dall'applicazione del principio di sussidiarietà), tra colui che svolge l'attività e colui che è il destinatario della medesima, garantisca la minor compressione possibile delle libertà del medesimo (quindi semplificazione), in uno con la miglior soddisfazione degli interessi, sia della collettività sia del cittadino stesso. Più precisamente: la soddisfazione dell'interesse del cittadino, ed in particolare la ridotta compressione delle sue libertà, sono garantite proprio dal fatto che è egli medesimo a svolgere l'attività ed egli è sicuramente meglio in grado di interpretare i bisogni da soddisfare e conseguentemente di soddisfarli più facilmente e con minore sacrificio delle libertà¹⁷. Ebbene, poiché anche sotto questo aspetto l'effetto della sussidiarietà

¹⁶Sul rapporto di strumentalità tra sussidiarietà orizzontale e semplificazione amministrativa si vedano: Ernesto Pizzichetta, *Il principio di sussidiarietà orizzontale come possibile strumento di semplificazione dell'attività amministrativa in materia di commercio*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n.1/2005; G. Razzano, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la semplificazione*, in *Diritto Amministrativo* n.2-3/2001. Cenni si rintracciano anche in E. Picozza, *La nuova legge sull'azione e sul procedimento amministrativo. Considerazioni generali. I principi di diritto comunitario e nazionale*, in *Il Consiglio di Stato* n.1/2005.

¹⁷Quanto invece alla tutela degli interessi della collettività, essa è garantita dalla clausola per cui la sussidiarietà opera solo a patto che l'attività svolta dai cittadini sia adeguata agli interessi sottesi a questa attività (in mancanza di ciò, infatti, l'attività medesima dovrà essere svolta dalla pubblica amministrazione).

orizzontale è quello di una minore limitazione delle libertà costituzionali, si può dire che la sussidiarietà orizzontale è uno strumento per semplificare nel senso di limitare meno le libertà costituzionali.

Sotto il medesimo aspetto, quello degli effetti c.d. voluti dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sulla tutela degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, può dirsi che esista una strumentalità non solo tra sussidiarietà orizzontale e semplificazione amministrativa intesa come liberalizzazione, ma anche tra sussidiarietà orizzontale ed efficacia dell'azione amministrativa. E' importante fare qualche notazione sul rapporto tra sussidiarietà ed efficacia amministrativa, perché lo stesso ricorso alla sussidiarietà come strumento di semplificazione è subordinato alla verifica che essa sia uno strumento efficace. Ora, per efficacia dell'azione amministrativa intendiamo la soddisfazione di tutti gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, e ove ciò non sia possibile il loro miglior contemperamento. Se la sussidiarietà non dovesse rivelarsi adeguata anche alla soddisfazione degli interessi generali coinvolti dall'azione amministrativa, si dovrebbe rinunciare a questo strumento di semplificazione.

Ebbene la predetta relazione tra sussidiarietà orizzontale ed efficacia amministrativa sussiste in quanto la sussidiarietà orizzontale, per i motivi visti, consente di alleggerire gli oneri gravanti sul cittadino, e con ciò consente di rendere più efficace l'azione amministrativa proprio perché consente di soddisfare al meglio uno di questi interessi coinvolti dall'azione amministrativa ovvero l'interesse individuale, nel rispetto degli interessi collettivi (come assicurato dal canone dell'adeguatezza). Pertanto si può dire che, il ricorso alla sussidiarietà come strumento di semplificazione, nel senso di liberalizzazione, è ammissibile nei limiti dati dal canone dell'adeguatezza dello svolgimento di questa attività dai privati con l'interesse generale. A questo legame tra sussidiarietà ed efficacia dell'azione amministrativa si riferisce la dottrina¹⁸ secondo la quale, "l'art. 1 comma 6 della legge 59/97 così come modificato dalla legge n. 191 del 1998 (c.d. Bassanini ter) ha evidenziato che la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi (rectius: l'iniziativa economica) e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato le regioni e gli enti locali assicurano....nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo..." . Sembra volersi dire che la soddisfazione degli interessi del cittadino, quali la libertà di iniziativa economica, costituisce un tassello essenziale ('primario') per la realizzazione del canone di efficacia dell'azione amministrativa. E' vero dunque che la realizzazione

¹⁸G. Razzano, op. cit, 282

dell'interesse della collettività e dunque dell'efficacia amministrativa, passa anche attraverso la tutela delle libertà individuali: e se quest'ultima si realizza anche attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, allora è evidente che questo principio, per la proprietà transitiva, è strumentale anche all'efficacia dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo costituzionale, si può esprimere il concetto appena detto affermando che esiste una forte saldatura tra l'art. 97 e l'art. 41, comma 3 Cost.: ai sensi di quest'ultimo "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Ebbene, proprio dallo svolgimento dell'iniziativa economica individuale (art. 41 Cost.), passa la soddisfazione dell'interesse pubblico e dunque la realizzazione di un'amministrazione efficace così come imposto invece dall'art. 97 Cost.. Questa saldatura sembra essere cristallizzata nell'art. 118 u.c., ove è formulato il principio di sussidiarietà orizzontale.

Il discorso fatto fino adesso attiene agli effetti, che potremmo definire, "voluti" della sussidiarietà orizzontale: tra questi si è visto che v'è la minore limitazione delle libertà. In altre parole si è trattato fino ad ora del vantaggio che reca con sé l'esercizio di un'attività d'interesse generale da parte del cittadino, anziché da una pubblica amministrazione. Non si è invece badato agli effetti che la sottrazione della medesima attività, dal novero delle funzioni svolte dalla pubblica amministrazione, genera sull'amministrazione stessa. Questi ultimi sono effetti che chiameremo "non voluti" della sussidiarietà orizzontale, in quanto sono effetti che si producono sullo svolgimento di attività diverse da quella di interesse generale che è attribuita all'esercizio del cittadino. Come si è detto, essi sono effetti che attengono ad un profilo meno giuridico e più strettamente 'aziendalistico', ossia dei risultati economici dell'operazione. Essi sono dovuti al fatto che lo svolgimento di attività d'interesse generale da parte dei privati consente un abbreviamento dei tempi di risposta da parte dell'amministrazione pubblica, con riferimento a tutte le altre attività da essa svolte, in quanto la medesima amministrazione avrà un carico di procedimenti da concludere, inferiore. Ebbene è evidente che anche questo effetto della sussidiarietà orizzontale, consistente in una maggiore rapidità di reazione amministrativa all'istanza, comporta una minore limitazione delle libertà dell'amministrato, e può perciò essere considerato uno dei motivi per cui si dice che la sussidiarietà orizzontale è strumento per semplificare nel senso di limitare meno le libertà fondamentali. Sempre con riferimento a tale profilo degli effetti, che abbiamo chiamato, non voluti della sussidiarietà, e dell'impatto che essi hanno

sull'attività amministrativa in termini di semplificazione, può dirsi¹⁹ che la sussidiarietà garantisce un avvicinamento del soggetto esercitante la funzione al cittadino, in quanto assicura la maggiore accessibilità del servizio per il cittadino stesso. Ad esempio, il servizio di accettazione delle pratiche e di informazione, sarebbe maggiormente accessibile se svolto anziché dalle amministrazioni stesse, dalle associazioni di categoria, in base appunto al principio di sussidiarietà : maggiormente accessibile perché alle risorse umane della p.a. si sommano quelle del privato, con la conseguenza di minori code agli sportelli, e tempi di risposta più rapidi, cioè una semplificazione in termini di brevità di risoluzione del procedimento. In tal senso la sussidiarietà consentirebbe di abbreviare i termini di risposta al cittadino e dunque sarebbe fondamento della semplificazione nella prospettiva del cittadino.

2.1.4 Criticità della prima tesi

L
a prima tesi, appena esposta, non convince perché sostenere che semplificare significhi ridurre lo spazio d'intervento della pubblica amministrazione equivale a confondere la semplificazione col diverso fenomeno della liberalizzazione.

Non si tratta di una questione puramente concettuale. Ed infatti se dovesse dirsi che la semplificazione si fonda sulle libertà costituzionalmente garantite, a tirarne le estreme e dovute conseguenze, ne seguirebbe che per tutelare le libertà fondamentali nonché per semplificare l'amministrazione, si dovrebbe escludere in toto l'intervento dello Stato poiché questo intervento finisce quasi sempre col comprimere le suddette libertà, stante che spesso

¹⁹Vedi in tal senso Ernesto Pizzichetta, *Il principio di sussidiarietà orizzontale come possibile strumento di semplificazione dell'attività amministrativa in materia di commercio*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2005, fascicolo n. 1 . Si veda peraltro E. Picozza cit. il quale ricorda che sebbene secondo taluni la sottrazione di determinate funzioni alla P.A. ed il loro svolgimento da parte dei privati possa essere inteso quale svolgimento di funzioni amministrative dal privato (taluni parlano in proposito di *autoamministrazione*), secondo talaltri il fenomeno fondantesi sul principio di sussidiarietà orizzontale andrebbe piuttosto ascritto al fenomeno diverso della liberalizzazione, in quanto andrebbe interpretato come una *deminutio* del pubblicamente rilevante, passandosi da funzioni di amministrazione attiva a funzioni di mero controllo. In tema di DIA e silenzio assenso si veda L. Ferrara, *DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Le riforme della legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, a cura di L. Perfetti.

l'interesse della collettività, tutelato dall'amministrazione, non si sposa con quello del singolo titolare delle libertà. In altre parole, se la prima tesi fosse corretta, la ricerca della semplificazione amministrativa si tradurrebbe nella ricerca della eliminazione dell'intervento statale. Ed allora è chiaro che, il fenomeno della liberalizzazione vada distinto da quello semplificatorio in quanto, il primo è destinato a rimanere circoscritto a quei casi in cui si reputi nell'interesse pubblico che un determinato settore, od attività, siano retti da logiche di mercato, ed in quanto il secondo è per sua natura più generalmente riferibile ad ogni settore dell'amministrazione pubblica. Potremmo dire che mentre il fenomeno della liberalizzazione incide sull'an della pubblica amministrazione (in senso oggettivo), quello semplificatorio incide invece sul quomodo della stessa pubblica amministrazione. Nella liberalizzazione se, pure, v'è una disciplina normativa e quindi un'amministrazione, questa non è finalizzata ad assicurare un temperamento degli interessi suddetti, ma ad assicurare la concorrenza. Sostiene infatti il Battini²⁰ che, la semplificazione si distingue dalla liberalizzazione perché la prima è un intervento di revisione della disciplina vigente meno radicale della liberalizzazione, in quanto conserva quella disciplina pur rendendone meno gravosa l'applicazione tanto per l'amministrazione quanto per l'amministrato.

D'altronde anche la corte costituzionale, nella sentenza n.336/2005²¹, se da un lato sostiene che il fondamento dell'esigenza di semplificare l'amministrazione è da ravvisarsi nelle libertà costituzionalmente garantite (nel caso di specie quella d'intrapresa economica ex art. 41 cost.)²², è anche abbastanza chiara

²⁰Così S. Battini in *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo* n.4/2004.

²¹Sulla sentenza, la quale è reperibile sul sito internet della corte costituzionale www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/filtro.asp <http://www.cortecostituzionale.it>, oppure su *Giurisprudenza costituzionale* n.4/2005, pp.3165 e ss., si vedano in particolare i commenti di Guerino Fares, in *Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art.117 cost. : spunti di riflessione dalla sentenza 336/2005 della consulta*, in *Giustizia amministrativa* n.4/2005; e di Roberto Chieppa, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, il quale, correttamente, inserisce la sentenza in questione con le più recenti sentenze della consulta n.350/2008 e n.25/2009 nel medesimo filone di pensiero giurisprudenziale.

²²Dice la sentenza: “essa (la legge oggetto di giudizio di costituzionalità) prevede moduli di definizione del procedimento informati alle regole della semplificazione e della celerità...espressione in quanto tali di un principio di derivazione comunitaria”. Ci si riferisce al ruolo strumentale della semplificazione delle regole rispetto all'apertura dei mercati nazionali ovvero alla creazione di un mercato comune inteso come spazio geografico e giuridico di esercizio delle quattro libertà

nell'affermare che semplificare significa eliminare gli oneri "non necessari": si intende cioè la semplificazione come un'espressione del principio di proporzionalità. Dice infatti la sentenza che esiste un principio secondo cui "le funzioni amministrative non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure"²³. Semplificare significa eliminare, ma pur sempre nel limite dato da ciò che è necessario per la cura dell'interesse pubblico. Si tratta di limitare, scrive Chieppa²⁴, "l'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile", di "eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano da procedure non necessarie o eccessivamente complesse od onerose, dalla duplicazione delle procedure...". Il ripetuto riferimento ai concetti di necessità, di inutilità, di eccessività, rimanda lo studioso al principio di proporzionalità, per cui lo "sfoltimento" cui si assiste in tali casi altro non è che l'epifenomeno di un proporzionamento delle norme sull'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima e non già di una rinuncia all'amministrazione di questi interessi, ossia di una liberalizzazione.

Il punto è essenzialmente che, se è evidente che l'eccesso di regole e di adempimenti amministrativi finisce per intralciare la vita e l'attività delle persone, è altrettanto vero che (e la criticità si annida proprio qui), v'è l'esigenza di avere una regolamentazione che sia adeguata ed efficace, la quale sia anche in grado di dare certezze nei rapporti, e di tutelare gli interessi generali e gli interessi deboli. Davanti a tali due opposte esigenze, le soluzioni devono tendere ad un punto di equilibrio, a metà tra il garantire i diritti e gli interessi collettivi, ed il garantire un carico burocratico ²⁵ .

2.1.5 segue in particolare: Rapporto tra
semplificazione e liberalizzazione: tre diverse
impostazioni del problema

P

comunitarie di circolazione, nonché rispetto alla tutela della libertà d'iniziativa economica ex art. 4 cost. . "La natura di principio della semplificazione si ricava da due elementi" ed uno di essi è "la finalità complessiva della legge oggetto di giudizio di garantire un rapido sviluppo del sistema delle comunicazioni".

²³Sentenza n.336/2005, punto 12.1 del *Considerato in diritto*.

²⁴R. Chieppa, pag. 266 *op. cit.*

²⁵Così incisivamente Franco Bassanini, *Considerazioni sull'attuale riforma per la semplificazione amministrativa. Critiche e riflessioni*, in Nuova Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza, n.8/2006, pp.1095 e ss.

oiché secondo questa prima tesi semplificare significa sostanzialmente liberalizzare, in quanto che la semplificazione amministrativa si fonda sulle libertà costituzionalmente garantite, riteniamo opportuno chiarire quali sono tutte le impostazioni teorizzabili del rapporto tra semplificazione e liberalizzazione.

Secondo una prima impostazione, la liberalizzazione è uno strumento di semplificazione mediante riduzione. Questa impostazione, evidentemente, impone di chiarire prima che cosa si intende per semplificazione mediante riduzione. Ebbene si suole²⁶ contrapporre tecniche di semplificazione mediante riduzione, a tecniche di semplificazione mediante razionalizzazione. Sono tecniche di riduzione tutte quelle che semplificano l'amministrazione eliminando requisiti o procedimenti o parti di essi; sono invece tecniche di razionalizzazione tutte quelle che consistono in una rivisitazione della disciplina in modo diverso dal semplice taglio. Peraltro la categoria della semplificazione mediante razionalizzazione, presuppone si sposi un concetto di semplificazione diverso da quello in esame, ed in particolare un concetto di semplificazione come proporzionamento dell'amministrazione agli interessi coinvolti nell'azione della medesima: concetto che consente appunto di ipotizzare tecniche di semplificazione diverse dal semplice "taglio", perché per esempio consente di proporzionare un procedimento agli interessi mediante l'aggiunta di un elemento. Comunque, proprio perché la conoscenza delle tecniche presuppone la conoscenza di tutte le impostazioni possibili del concetto di semplificazione, si è scelto di trattare più ampiamente delle due tecniche solo in seguito, e ai fini che qui interessano ci si limita alle suddette definizioni.

Si sostiene dunque che, tra le tecniche per semplificare mediante riduzione, vi sia "la liberalizzazione di attività (ad esempio, la soppressione dei procedimenti o la sostituzione degli stessi con forme di autoregolamentazione da parte dei privati)"²⁷.

Liberalizzare significa infatti, "ridurre gli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono allo svolgimento di attività

²⁶Per un'analisi più dettagliata della distinzione tra tecniche di riduzione e tecniche di razionalizzazione si rinvia ai §§8.2.1 e 8.2.2, nonché alla dottrina che opera questa distinzione, tra gli altri Cassese S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p.699; e L. Torchia, *Si scrive semplificar, si legge ridurre e rispettare i tempi*, in *Amministrazione civile*, n.2/2008, pp.123-127.

²⁷Così G. Vesperini, *Semplificazione amministrativa*, cit.; V. Cerulli Irelli- F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2000, p.617.

private”²⁸. La liberalizzazione sembra dunque avere le stesse finalità di rendere più semplice “la vita” (rectius: l’esercizio delle libertà fondamentali) ai cittadini che si è visto sono proprie della semplificazione nella prima impostazione. La liberalizzazione opera in questa impostazione per il tramite di un taglio all’amministrazione in senso oggettivo.

Ne consegue peraltro che, la liberalizzazione è solo uno degli strumenti per semplificare, essendo che ad essa si affiancano altre forme di semplificazione mediante riduzione diverse dalla liberalizzazione, nonché, per chi lo ritenga, forme di semplificazione mediante razionalizzazione²⁹. Infatti, mentre la liberalizzazione ha la finalità di ridurre gli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono all’esercizio delle libertà costituzionali, la semplificazione ha l’obiettivo (più ampio), di rendere più semplice il raggiungimento del canone dell’efficacia dell’amministrazione per sé considerata, il che comprende sicuramente una maggiore libertà dei singoli, ma si estende anche alla tutela di interessi deboli, di interessi collettivi, della certezza del diritto. Ora: la tutela di tali interessi può cozzare con una mera riduzione del controllo amministrativo, e impone di dire, perciò, che la semplificazione opera oltre che con un taglio indiscriminato all’amministrazione, anche mediante una rivisitazione della disciplina in un modo che sia più funzionale alla soddisfazione degli interessi sottesi (ossia una razionalizzazione).

Con un’immagine di tipo logico-matematico, potrebbe dirsi che la liberalizzazione costituisce un insieme compreso in un altro più ampio, che è quello della semplificazione. Quest’ultimo infatti non è esaurito dalle liberalizzazioni, essendo che il proporzionamento dell’amministrazione in senso oggettivo agli interessi sottesi, che è la semplificazione, può essere realizzato anche con tecniche diverse dal semplice ed indiscriminato taglio³⁰.

In accordo ad una seconda impostazione, invece, la liberalizzazione non è uno strumento di semplificazione (quanto meno non lo è

²⁸Questa definizione è di G. Corso, *op. cit.*, ed è riportata anche da V. Cerulli Irelli - F. Luciani, *op. cit.*, i quali peraltro ricordano puntualmente che per liberalizzazione può intendersi non solo eliminazione della necessità del previo provvedimento amministrativo, ma anche abrogazione delle regole pubblicistiche che disciplinano l’accesso dei privati ad una certa attività. Di questa ulteriore lettura del concetto di liberalizzazione si darà più ampio conto di poco qui a seguire.

²⁹Ossia di rivisitazione della disciplina in modo diverso dal semplice taglio e pur sempre con la finalità di rendere proporzionata l’amministrazione agli interessi sottesi.

³⁰Per un più approfondito esame della distinzione tra tecniche di riduzione e di razionalizzazione nonché per un più generale esame delle tecniche di semplificazione vedi Parte III § 8.

sempre) perché si parte in questo caso dall'idea che semplificare significa proporzionare la disciplina dell'amministrazione agli interessi sottesi³¹, ed invece la liberalizzazione, si risolve, talora, nel risultato opposto: cioè nell'introdurre una disciplina che non considera la totalità degli interessi sottesi, essendo finalizzata alla sola tutela delle libertà del singolo e ad una riduzione dei costi per la P.A.³².

Detto altrimenti, se è vero che la liberalizzazione opera mediante un "taglio", è anche vero che il taglio all'amministrazione in senso oggettivo può avere ad oggetto porzioni dell'amministrazione "inutili", ed allora sarà sì corretto sostenere che la liberalizzazione è uno strumento per semplificare, ma questo "taglio" potrebbe anche riguardare quello "zoccolo duro" di regolamentazione necessaria per la tutela di interessi diversi dalle libertà costituzionali, ed allora dar luogo ad un fenomeno ben diverso dalla semplificazione³³. Regolamentazione, quest'ultima di cui si parla, che può essere necessaria per la tutela di interessi terzi, ovvero di interessi collettivi, o per esempio per garantire la certezza dei rapporti tra P.A. ed amministrato.

Proprio con riferimento alla certezza dei rapporti è stato detto che: "Ancora più in generale, non vi è alcuna coincidenza necessaria tra liberalizzazione e semplificazione. Giustamente è stato riconosciuto che il risultato concreto della liberalizzazione è ben poca cosa, se si risolve nell'escludere la necessità di un provvedimento amministrativo per lo svolgimento di una certa attività. È necessaria anche un'altra fase che richiede che la disciplina di quell'attività sia elaborata in termini chiari, certi e organici"³⁴.

³¹Su questa impostazione si veda più ampiamente in seguito § 2.3

³²Così A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/1998, pp. 652 e ss.

³³Si assume infatti un concetto di semplificazione come proporzionamento delle regole agli interessi sottesi.

³⁴Così A. Travi, *La liberalizzazione*, op.cit., p. 652. Prosegue Travi con un interessante esempio: "L'esempio degli interventi edilizi minori, da questo punto di vista, appare molto interessante. In base alla legge n.662/1996, per una serie di interventi, è stata introdotta la necessità della denuncia preventiva; per quegli stessi interventi non è più necessario richiedere un'autorizzazione amministrativa. Dopo alcuni mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina si è progressivamente affermata la convinzione che la previsione della denuncia di inizio attività per certi interventi edilizi non abrogasse l'istituto dell'autorizzazione, ma introducesse solo una facoltà alternativa: lo stesso intervento può essere realizzato, a scelta del cittadino, sulla base di una denuncia preventiva o in forza di un'autorizzazione edilizia. A questo punto si è notato che, in tutti i casi in cui la disciplina locale dell'intervento edilizio risultava più oscura o complessa, i cittadini, anziché procedere con la denuncia di inizio attività preferivano ricorrere all'autorizzazione edilizia. Il costo di una procedura più onerosa è sopportato più

Secondo una terza impostazione, al contrario, è la semplificazione che costituisce uno strumento per liberalizzare³⁵. Questa tesi si spiega in quanto, la semplificazione amministrativa sarebbe finalizzata alla tutela delle libertà costituzionali, e in questo senso sarebbe servente rispetto all'obiettivo ultimo delle liberalizzazioni, che è pur sempre quello di una minore afflizione delle libertà . Si sostiene in particolare che ³⁶ “la liberalizzazione ha punti di contatto con la semplificazione amministrativa. Gli art. 19 e 20, l. n. 241/1990, del resto, sono inseriti nel titolo dedicato alla semplificazione amministrativa. Sarebbe un errore, tuttavia, qualificare la liberalizzazione come uno strumento di semplificazione, come pure suggerisce la sistemazione legislativa. Il privato aspira alla liberalizzazione non perché in questo modo viene semplificata l'azione amministrativa, ma al contrario plaude alla semplificazione perché riduce gli oneri a suo carico e quindi lo rende più libero. La semplificazione è un mezzo, o uno dei mezzi, di liberalizzazione, non viceversa”.

Tuttavia, se questa è l'argomentazione, riteniamo di poter muovere all'impostazione in esame alcune obiezioni. Infatti, la ragion d'essere della semplificazione amministrativa, non risiede (o per lo meno non soltanto) nella tutela delle libertà costituzionali del cittadino amministrato, ma, come si vedrà ³⁷, nell'implementazione del principio di proporzionalità tra attività di amministrazione ed interessi ad essa sottesi. Nella liberalizzazione, se pure v'è una disciplina normativa, questa non è infatti finalizzata ad assicurare un contemperamento degli interessi suddetti, ma ad assicurare esclusivamente le libertà individuali e per quanto concerne le libertà di carattere economico, il “gioco” della libera concorrenza.

Riteniamo che la liberalizzazione vada definita sotto il profilo sostanziale ³⁸ perché le finalità della regolazione nelle ipotesi di liberalizzazione non sono di cura dell'interesse pubblico, ma piuttosto "di promuovere la concorrenza, cioè di favorire la transizione verso assetti di mercato concorrenziali. In particolare" si tratta di assicurare "la limitazione dei poteri monopolistici; di evitare le c.d. esternalità negative della concorrenza; la correzione delle asimmetrie informative; la garanzia infine di prestazioni essenziali erogate a tutta

facilmente dei rischi di una procedura più agevole, ma che determini maggiore incertezze per la posizione del cittadino. Il valore della certezza è percepito come prioritario e prevale anche rispetto a quello della mera celerità di un adempimento.”

³⁵Così G. Corso, *cit.*

³⁶G. Corso, *cit.*, p. 3494

³⁷Vedi §2.3

³⁸M. Savino, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, p. 2198, Giuffrè Milano, 2003

la collettività a condizioni accessibili". La liberalizzazione non è allora, solo l'eliminazione del provvedimento autorizzatorio preventivo, a disciplina sostanziale "ferma", ma è piuttosto il mutamento della disciplina sostanziale stessa, da un assetto dirigitico in cui spetta all'amministrazione contemperare e soddisfare tutti gli interessi, ad un assetto in cui ad essa spetta assicurare la libera concorrenza. In altri termini sembra che la liberalizzazione sia una scelta di favorire anche sotto il profilo sostanziale lo strumento del libero mercato piuttosto che quello del controllo dirigitico da parte dell'amministrazione. Possiamo definire la liberalizzazione il "passaggio alla regola della concorrenza" 39.

UNA	SECONDA	TESI:	Semplificare	significa
rendere	più	efficace	ed	efficiente
l'amministrazione			secondo il principio	del
buon andamento				

I
n accordo ad un secondo approccio, la semplificazione amministrativa sarebbe l'implementazione del canone del buon andamento di cui all'art. 97 della nostra carta costituzionale 40.
Il canone del buon andamento dell'amministrazione può essere definito come "prescrizione di un funzionamento delle amministrazioni pubbliche che sia efficace, efficiente ed economico" 41

³⁹Vedi Savino, op.cit., p.2200

⁴⁰Scrive F. Midiri, in *Il principio di efficacia tra imparzialità e buon andamento*, in *Il diritto dell'economia* n. 3/2007, "Si osserva già in dottrina che l'azione di semplificazione è riconducibile al canone di efficacia."

⁴¹Così D. Sorace, in *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della costituzione*, in M. Ruotolo (a cura di), "La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo", Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

. Questo canone giustificherebbe un concetto di semplificazione inteso nel senso di rendere più semplice per la pubblica amministrazione il raggiungimento dell'obiettivo cui per definizione essa è preposta, e cioè la soddisfazione dell'interesse pubblico. In altre parole semplificare significherebbe eliminare tutto ciò che rende l'azione amministrativa non efficace e non efficiente, e che in questo senso non è necessario per la soddisfazione dell'interesse pubblico. Pertanto è da ricondursi alla semplificazione amministrativa qualsiasi istituto che renda più semplice la realizzazione del compito istituzionale dell'amministrazione o comunque meno dispendioso per la medesima il raggiungimento di tale obiettivo, ossia dell'interesse pubblico.

Tuttavia all'interno di tale impostazione è dato rintracciare due diversi concetti di semplificazione. Infatti se è vero che al momento di domandarsi qual è l'obiettivo cui deve tendere l'azione amministrativa ed il cui perseguimento occorre rendere più semplice, astrattamente non vi è alcun dubbio nel rispondere che esso è la soddisfazione dell'interesse pubblico, tuttavia al momento di passare al piano concreto del modo in cui occorra rendere più semplice ciò, si danno due alternative.

La prima via praticabile è di dire che occorre ridurre la burocrazia e con essa tutti gli oneri che gravano sull'amministrazione stessa, assicurando costi il più possibile contenuti: semplificare significherebbe allora rendere meno avvinta da inutile burocrazia l'attività della P.A., rendere l'azione amministrativa più snella ed economica, assumendo dunque la prospettiva della P.A. Sarebbe, dunque, in questo modo si renderebbe più facile la soddisfazione dell'interesse pubblico.

La seconda via praticabile è, invece, di dire che occorre regolare l'amministrazione in modo da rendere più semplice l'individuazione di tutti gli interessi in gioco e quindi dell'interesse pubblico (che come si sa è la sintesi di tutti gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa) : ciò avverrà assicurando che gli interessi coinvolti nell'azione “abbiano voce in capitolo” nella determinazione dell'interesse pubblico, e quindi introducendo una disciplina dell'amministrazione modellata sugli interessi potenzialmente avvantaggiati o pregiudicati dall'azione amministrativa, il che potrebbe anche comportare che si prevedano dei passaggi amministrativi in più, a differenza della prima soluzione che invece tende sempre al taglio dell'amministrazione ⁴²“Una differente linea

⁴²Scrive Midiri “*Esistono peraltro, in astratto, due modi di intendere il principio di efficacia. Da un lato, l'efficacia come capacità dell'amministrazione di raggiungere il risultato, è stata qualificata come ulteriore e più ricca articolazione del principio di ragionevolezza, la quale insieme alla conformità alla legge, rappresenta una delle coordinate che definiscono l'area della legittimità dell'agire amministrativo*”. Il riferimento è a V. Cerulli Irelli- F. Luciani, *La semplificazione*

dottrinale, invece, ha inteso il principio di efficacia come nuovo principio integrativo della legittimità dell'azione amministrativa, ma al fine di farne un criterio di selezione delle regole procedurali in relazione a quelle che sono le esigenze di protezione e realizzazione delle posizioni sostanziali degli interessati". Così sempre Midiri, p. 482. Per questa tesi vedi §2.2.2. . In questa seconda impostazione si adotta la prospettiva dell'amministrato, e la semplicità risiede nel fatto che modellando l'amministrazione sugli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, si rende più facile la soddisfazione dei medesimi. Semplificare significa rendere più semplice la soddisfazione di tutti gli interessi potenzialmente coinvolti nell'azione amministrativa, e quindi, di riflesso, rendere più semplice la cura dell'interesse pubblico. Infatti è proprio dalla sintesi di tutti questi interessi che deriva l'individuazione dell'interesse pubblico: assicurare che tutti questi interessi siano considerati nel procedimento rende più semplice la soddisfazione dell'interesse pubblico.

Occorre chiedersi da cosa dipenda la scelta per l'una o l'altra impostazione.

Ebbene, se si ritiene che l'amministrazione sia un servizio per il cittadino, ne consegue che la definizione dell'interesse pubblico deve avvenire acquisendo anche l'interesse del cittadino stesso, in quanto egli è il beneficiario di questo servizio. Infatti, proprio perché è il beneficiario di quest'attività costui è il soggetto più qualificato a partecipare alla determinazione dell'interesse pubblico. In questa prospettiva l'amministrazione potrà essere efficace ed efficiente (buon andamento) solo se determina l'interesse pubblico acquisendo anche l'interesse espresso dal cittadino. Se si adotta tale prospettiva allora non può che optarsi per l'idea che semplificare vuol dire modellare il procedimento sugli interessi sottesi, ivi compreso quello del destinatario dell'attività amministrativa, al fine di renderne più semplice la soddisfazione.

Se invece si pensa alla funzione amministrativa come ad un'attività autoritativa, in cui l'interesse pubblico viene determinato unilateralmente dalla P.A. che ne è unica interprete, allora l'amministrazione potrà dirsi efficace ed efficiente anche senza che essa determini l'interesse da curare mediante la partecipazione del cittadino. In tale prospettiva è l'amministrazione che conosce ciò che è interesse pubblico e perciò la prescrizione di efficacia ed efficienza sarà realizzata lasciando la P.A. stessa più libera da vincoli nella cura dell'interesse pubblico. Semplificare significherà rendere l'amministrazione meno vincolata . Sarà semplice l'amministrazione che pone in essere l'attività strettamente indispensabile per

dell'azione amministrativa, cit., p. 618. Per le conseguenze di questa impostazione sul concetto di semplificazione vedi §2.2.1.

raggiungere l'interesse pubblico così come da essa determinato unilateralmente.

2.2.1 Semplificare significa ridurre i costi di amministrazione

Come accennato, v'è chi sostiene⁴³ che l'amministrazione possa dirsi disciplinata secondo il buon andamento e dunque secondo efficacia ed efficienza, allorché la disciplina assicuri che siano ridotti al minimo necessario i costi ed i vincoli ad essa sottesi.

In particolare, c'è una sfiducia, in tale concezione, verso le regole del procedimento: esse sono considerate un qualcosa "calato dall'alto", che ha solo finalità di limitazione della P.A. e di garanzia del cittadino contro gli abusi del potere della medesima; sono considerate un qualcosa che, nella migliore delle ipotesi, non è in grado di assicurare da sé il soddisfacimento dell'interesse del privato⁴⁴. Chi è depositario unico dell'interesse pubblico è la P.A., e perciò non sono le regole ad assicurare il raggiungimento dell'interesse pubblico mediante la partecipazione dei titolari degli interessi, bensì è l'azione dell'amministrazione stessa. Occorre perciò che le norme che regolano e che vincolano l'amministrazione in senso oggettivo, considerate quale limite al potere della P.A., siano ridotte all'indispensabile per assicurare il buon andamento della P.A. .

Ed allora l'efficacia ex art. 97 cost. cui la semplificazione dev'essere preordinata va intesa come "supporto", "attuazione", "garanzia" dei diritti dei privati cittadini. Infatti, ridurre i costi che la P.A. deve affrontare, consente a quest'ultima di meglio soddisfare gli interessi dei cittadini nella misura in cui la sua azione diventa più flessibile: maggiore libertà di azione per la P.A. le consente di meglio tutelare "i diritti alla sicurezza, al benessere, ad avere opportunità, i quali dipendono in misura cruciale dall'azione amministrativa"⁴⁵. La semplificazione in tale ottica non identifica regole giuridiche, ma si traduce solo nell'attività di "disboscamento" delle regole procedurali, di difficile applicazione: quelle regole che si frappongono al raggiungimento dell'interesse pubblico, e che sono

⁴³L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, Diritto Amministrativo 3-4/1998, p.393

⁴⁴Midiri F., *Il principio di efficacia tra imparzialità e buon andamento nella legge di riforma del procedimento amministrativo n.15/2005*, op. cit., pp. 671-720

⁴⁵Il virgolettato è di Torchia L., in *Tendenze recenti cit.*, p. 393

considerate inutili alla loro funzione di garanzia del cittadino 46 . E' evidente che quest'opera di ritaglio che è la semplificazione debba trovare un limite, in quanto essa, portata alle estreme conseguenze, mostra una sorta di "ansia del provvedimento" e conduce, dunque, alla progressiva eliminazione degli atti del procedimento che dilazionano l'esito provvedimentale. Questo limite deve considerarsi varcato quando, un ulteriore alleggerimento dei vincoli per la P.A. si traduca all'opposto in un pregiudizio per la completezza dell'istruttoria, l'imparzialità, e la stessa capacità dell'amministrazione di contemperare e realizzare gli interessi meritevoli di cura e di tutela. E' corretto affermarsi che secondo questa impostazione il concetto di efficacia si colloca nella fase finale del procedimento, ossia nella fase del provvedere: l'efficacia consisterebbe nella "produzione" di provvedimenti amministrativi in grado di soddisfare l'interesse sotteso alla domanda: in quest'ottica le regole del procedimento sono un ostacolo alla piena soddisfazione dell'interesse sotteso alla domanda; le regole del procedimento sarebbero un limite all'amministrazione e non un mezzo per soddisfare l'interesse del privato istante, o comunque sarebbero un mezzo inadeguato alla soddisfazione di questo interesse.

2.2.2 segue: la semplificazione, pur fondandosi sul principio del buon andamento, significa proporzionare l'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima (anche agli interessi diversi da quello della P.A. ad una mera riduzione dei costi)

⁴⁶Scrive Midiri, "Ciò che rimane è, allora, una sorta di sfiducia nei confronti del procedimento e delle sue fasi, come se, senza correttivi posti da nuovi canoni di principio, questo tendesse a condurre il fuoco dell'amministrazione fuori tiro, o, per usare termini equivoci ma non troppo, tendesse a sviarlo. Parte della dottrina, infatti, ha riaffermato con decisione tale prospettiva, sostenendo che il concetto di semplificazione che ne deriva conduce esclusivamente alla progressiva eliminazione degli atti del procedimento che dilazionano l'esito provvedimentale, ed ha parlato di ansia del provvedere. Questa a propria volta, può comportare evidentemente un pregiudizio per la completezza dell'istruttoria, l'imparzialità e la stessa capacità dell'amministrazione di contemperare e realizzare gli interessi meritevoli di cura e tutela", p. 481 *op. cit.* . La dottrina cui l'autore fa riferimento è quella di E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 335; e di R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1999, p.323.

S
econdo altra impostazione, invece, le regole del procedimento costituirebbero non un limite all'azione amministrativa, bensì lo strumento attraverso il quale la P.A. individua e soddisfa l'interesse pubblico. La disciplina dell'amministrazione è cioè vista non come una limitazione posta a esclusiva garanzia dei diritti, ma come una garanzia che l'azione amministrativa sia efficace.

Se, infatti, si assume che l'attività amministrativa è un servizio reso al cittadino, ne segue che l'efficacia della medesima andrà valutata sulla base della "customer satisfaction" e che, dunque, quando la costituzione impone una regolamentazione dell'attività amministrativa secondo buon andamento, sta imponendo contestualmente regole che garantiscano l'assunzione nel procedimento di questi medesimi interessi al fine di assicurarne la soddisfazione. È evidente, infatti, che solo con tale assunzione l'interesse potrà essere individuato, temperato con altri e quindi meglio soddisfatto.

In questa seconda impostazione, la norma giuridica ex art. 97 Cost. assicura il risultato e non si limita alla funzione di evitare regolamentazioni eccessivamente onerose per l'amministrazione: il canone del buon andamento è visto in rapporto ai beni sottesi all'amministrazione e non in relazione soltanto all'amministrazione in se considerata.

Il che equivale a dire anche che, in quest'ottica, la legalità viene vista non solo in una prospettiva negativa (di tutela contro gli abusi della P.A.), ma anche positiva (di garanzia di risultato).

Ecco perché la semplificazione intesa come attuazione del canone di buon andamento ex art. 97, in tale prospettiva, comporta l'adeguamento delle regole suddette agli interessi sottesi all'azione amministrativa e non meramente ridurre i costi per la P.A.. Tuttavia va evidenziato che, in questa impostazione, nonostante si riconosca che semplificare significa conformare l'azione amministrativa agli interessi sottesi, si fa discendere la semplificazione stessa non tanto dalla tutela costituzionale degli interessi in questione, ma (in maniera "miope") dal canone di efficacia in questione ex art.97 cost.. Così si legge in certa dottrina⁴⁷ che "Si è avvertita la necessità di graduare il valore giuridico delle regole e dei principi procedurali che disciplinano la funzione, rideterminandone il rispettivo peso specifico. In particolare, il canone dell'efficacia viene inteso quale misura di congruità dell'azione amministrativa e della garanzia degli interessi pubblici e privati coinvolti": "l'efficacia identifica la capacità

⁴⁷F. Midiri, p. 482, *op. cit.*. Scrivono V. Cerulli Irelli - F. Luciani, che sussiste la necessità di proporzionare i procedimenti amministrativi agli interessi dei cittadini. Gli autori parlano di "irrazionalità della disciplina organizzativa del procedimento amministrativo", così in *op. cit.* pp 622-623.

dell'amministrazione di attuare il substrato concreto degli interessi previsti dalla legge; tuttavia sottintende essenzialmente l'obbligo di adeguare le forme dell'agire amministrativo agli obiettivi esecutivi della funzione. L'amministrazione, così rimane fedele agli interessi, ma adegua le proprie forme di realizzazione dei poteri". In altre parole, si sostiene che la prescrizione di efficacia ex art. 97 impone che l'amministrazione sia adeguata (proporzionata) agli interessi coinvolti: la proporzionalità viene ricondotta all'efficacia in quanto una disciplina sproporzionata ed invasiva sarebbe anche inefficace. La proporzionalità diviene il parametro di valutazione del rispetto del principio di efficacia ed efficienza ex art. 97 Cost. . Si tratta di eliminare procedimenti amministrativi non più giustificabili in termini di costi benefici⁴⁸ : proporzionalità, come espressione del canone dell'efficacia-efficienza, a base della semplificazione. Con questa precisazione è possibile affermare che in questa impostazione la semplificazione non è una riduzione tout court dei costi di amministrazione, bensì un proporzionamento dell'amministrazione alle sue finalità: semplificare, come s'è detto nel § precedente, significherà modellare il procedimento sugli interessi coinvolti nell'azione amministrativa al fine di renderne più semplice la soddisfazione.

La Relazione del Governo al Parlamento sull'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, ai sensi dell'art. 7 legge 50/99⁴⁹, ha indicato tra i criteri da seguire per tale riordino non solo la riduzione dei costi per le strutture amministrative, ma anche per i cittadini e le imprese, che vi si dovranno adeguare. Ciò è una chiara indicazione di come l'efficacia e l'efficienza vadano intesi anche nella prospettiva del cittadino amministrato ed implicino perciò un adeguamento delle norme agli interessi sottesi.

Semplificare, in tale prospettiva, significa proporzionare le forme dell'azione agli interessi sottesi; significa rendere più semplice, dunque, nel senso di rendere più facile la soddisfazione degli interessi.

Se, dunque, la legge che deve disciplinare l'amministrazione secondo buon andamento, dev'essere tale da garantire il soddisfacimento degli interessi sottesi all'azione amministrativa, e se dunque semplificare significa modellare il procedimento sugli interessi, ne deriva che possono ricondursi a questo concetto di semplificazione anche tutte quelle norme che introducendo una deroga all'ordinario modulo procedimentale, rendono l'amministrazione più flessibile: tale deroga

⁴⁸Così V. Cerulli Irelli - F. Luciani, p. 631, *op. cit.* .

⁴⁹La relazione è stata pubblicata in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 903.

infatti potrà giustificarsi proprio in virtù della cura degli interessi concreti del caso. In mancanza, l'amministrazione agirebbe secondo un modello non adatto agli interessi concreti e perciò sarebbe più difficile la soddisfazione dell'interesse pubblico. In questo solco sembra inserirsi l'art. 21 octies della legge n.241/1990⁵⁰ sul procedimento amministrativo, secondo il quale un atto affetto da vizi formali non può essere annullato qualora, per la natura vincolata del medesimo sia palese che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso: in questo caso si deroga alle regole che disciplinano la legittimità dell'atto amministrativo in considerazione dell'interesse a non reiterare un atto che comunque ha già provveduto a curare adeguatamente l'interesse pubblico. L'annullamento di questo atto, avrebbe come conseguenza l'adozione di un altro atto dal contenuto analogo, trattandosi di atti vincolati: ciò sarebbe un costo inutile, ma soprattutto comporterebbe una perdita di tempo inutile, in quanto il contenuto dell'atto sarebbe sempre lo stesso. Proprio per tenere in considerazione tali interessi, si è disposta una deroga alle norme che disciplinano la legittimità dell'atto. Per le appena esposte considerazioni, e ricordando che semplificare significa in tale lettura modellare il procedimento sugli interessi sottesi, si può sostenere che anche l'art. 21 octies della legge n.241/1990 sia una norma di semplificazione amministrativa.

In sostanza, in tale seconda impostazione, l'efficacia dell'azione amministrativa pare identificarsi in una disciplina che garantisca la costante graduazione degli adempimenti, in nome di un principio noto come "strumentalità dell'agire amministrativo agli interessi sottesi". La semplificazione amministrativa, come detto, è un adeguamento dell'amministrazione a tali interessi sottesi, onde renderne più semplice la soddisfazione.

La proporzionalità del procedimento agli interessi sottesi, sarebbe il parametro di valutazione del rispetto del principio di efficacia ed efficienza.

2.2.3 Criticità della seconda tesi

I

Il problema dell'impostazione che vuole far risalire la semplificazione al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., è che il significato che in essa si dà al concetto di buon andamento risulta essere basato su mere petizioni di principio.

⁵⁰La norma è stata introdotta dalla legge n. 15/2005.

Il canone del buon andamento, in sé considerato, rischia di diventare una formula vuota se non si chiarisce quali sono i valori in base ai quali si può valutare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione. In particolare, nella impostazione appena vista, la individuazione degli interessi la cui soddisfazione permetterà di definire l'amministrazione efficace ed efficiente sembra essere lasciata all'interprete. Così come sembra essere lasciata all'interprete, s'è visto, la definizione di che cosa significhi regolare l'amministrazione in modo da assicurare efficacia ed efficienza. Questo tuttavia non accade certo perché nella costituzione non vi sono opportune indicazioni. La costituzione infatti indica gli interessi alla cui cura l'amministrazione deve essere orientata e per l'effetto indica anche come bisogna regolare l'amministrazione affinché sia efficace ed efficiente. Infatti le norme costituzionali sull'amministrazione non si limitano all'art. 97 Cost., ed al principio di buon andamento 51, ma comprendono anche tutte le norme contenute nei "Principi Fondamentali" e nella "Parte Prima" tra cui soprattutto quelle riguardanti le libertà fondamentali. Se così è, allora, sarà proprio alla luce di queste norme e dei relativi valori che si dovrà definire il concetto di amministrazione efficace ed efficiente. Un'amministrazione sarà cioè efficace, e quindi buona, quando soddisferà tutti questi interessi costituzionalmente rilevanti definiti nei Principi Fondamentali e nella Parte Prima della costituzione, che siano coinvolti dalla sua azione. Poiché che tra questi interessi vi sono anche le libertà fondamentali di cui nella costituzione, l'amministrazione sarà efficace se realizzerà un ragionevole temperamento tra le limitazioni a queste libertà, che inevitabilmente discendono dalla sua azione e tutti gli altri interessi contrapposti da curare.

⁵¹L'errore di ritenere che l'unica norma costituzionale che riguarda la P.A. sia quella dell'art. 97 Cost. nasce forse dal fatto che la Sezione II rubricata "*La pubblica Amministrazione*", nella quale si trova l'art. 97, è inserita nella Parte II *Ordinamento della Repubblica* ed in particolare nel Titolo III *Il Governo*. In altri termini il fatto che le norme sulle libertà fondamentali siano collocate in un'altra parte della nostra carta costituzionale, potrebbe ingenerare questo errore. Si è scritto che, se è vero che "*l'art. 97 pone le garanzie costituzionali (relative all') amministrazione... nella parte dedicata al governo*", con ciò soffermandosi apparentemente soprattutto sul rapporto tra amministrazione e politica, "*e non le inserisce in quella che ha per oggetto gli individui, le garanzie delle libertà e dei diritti fondamentali (Parte I)*", è anche vero che "*la costituzione in una visione complessiva però consente una costruzione antropocentrica, ove l'amministrazione non è solo potere ma acquisisce un ruolo di servizio per il cittadino*". Come a dire che ad una considerazione complessiva della costituzione non può negarsi che anche le norme sulle libertà fondamentali si applichino nei confronti della P.A. Il virgolettato è tratto da E. Sanna Ticca, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Giuffrè editore, Milano 2004, p. 127.

Ora, nella impostazione appena esaminata, si sostiene che semplificare significa rendere più efficace ed efficiente l'amministrazione, senza sottolineare che, poiché il concetto di efficacia ed efficienza, come appena spiegato, si definisce in base ai valori costituzionali, a ben vedere è proprio in essi che sta il fondamento della semplificazione: semplificare perciò significherebbe adeguare gli oneri derivanti dall'amministrazione agli interessi coinvolti nell'azione amministrativa.

Quanto appena spiegato può anche essere rappresentato con un esempio. Il concetto di buon andamento, infatti, potrebbe ritrovarsi anche in una costituzione socialista, salvo, in tal caso, a volersi ritenere che efficace sia l'amministrazione che, pure in spregio delle più elementari libertà individuali, realizzi l'interesse della collettività⁵². Una simile amministrazione non potrebbe certo dirsi efficace nel nostro ordinamento, e ciò proprio perché la nostra costituzione garantisce una serie di diritti dell'individuo, i quali vanno, per lo meno, temperati con l'interesse pubblico. Nel nostro ordinamento un'amministrazione potrà dirsi efficace quando operi un ragionevole temperamento tra i suddetti diritti e l'interesse pubblico. E' indubbio infatti che i suddetti diritti costituzionali siano cogenti anche nei confronti della pubblica amministrazione, e che quindi l'efficacia e l'efficienza della sua azione vadano valutate anche in relazione ad essi.

UNA TERZA TESI:	Semplificare significa
adeguare l'amministrazione	agli interessi che la
medesima	deve tutelare, per implementare
il principio di proporzionalità	

2.3.1 Semplificare significa proporzionare il procedimento agli interessi alla cui tutela il medesimo è preordinato

⁵²Ad esempio, in un ordinamento socialista, ove l'interesse della collettività è senz'altro preminente, dovrà dirsi che un'amministrazione che espropri (ovviamente in virtù di legge che ciò le consenta) senza corrispondere giammai alcun indennizzo, potrà dirsi efficace ed efficiente. E' evidente che altrettanto non potrebbe dirsi nel nostro ordinamento, e ciò proprio in quanto esso garantisce il diritto di proprietà anche nei confronti della P.A. . Le norme che garantiscono i diritti fondamentali del cittadino si applicano anche (a maggior ragione) nei confronti dell'amministrazione.

Semplificare significa proporzionare le norme che disciplinano l'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima. Per amministrazione intendiamo l'attività di cura di un determinato interesse, nella fattispecie l'attività della P.A. di cura dell'interesse pubblico. Si tratta, dunque, di proporzionare gli oneri conseguenti all'attività di amministrazione, all'interesse della collettività da perseguire.

Detto altrimenti, semplificare vorrà dire modellare l'attività di amministrazione sugli interessi che l'azione amministrativa deve curare, creando un ragionevole bilanciamento tra gli oneri che da essa conseguono sui cittadini e i vantaggi che viceversa essa reca ad interessi contrapposti come quelli della collettività. Un'attività amministrativa è modellata sugli interessi che essa deve curare, quando comporta delle limitazioni alle libertà dei cittadini che siano necessarie per la cura di interessi contrapposti, e contemporaneamente evita di porre degli oneri sugli individui che non siano strettamente necessari per la cura dei suddetti interessi contrapposti. Potremmo infatti trovarci davanti a procedimenti che pongono oneri a carico degli amministrati che non sono strettamente necessari per la cura di interessi della collettività; ma potremmo trovarci, al contrario, davanti ad una regolamentazione dell'amministrazione che, per garantire la tutela degli interessi e dei diritti di libertà dei cittadini, non consente alla P.A. di soddisfare gli interessi che si contrappongono, nella maniera che un ragionevole bilanciamento giustificerebbe. In entrambe i casi la semplificazione amministrativa consisterebbe nella riconduzione dell'attività amministrativa ad un punto di equilibrio (proporzionalità) tra gli oneri da essa derivanti e gli interessi contrapposti da essa curati.

Gli oneri di cui si parla consistono essenzialmente in limitazioni alle libertà dei soggetti amministrati: tali limitazioni possono essere date o da obblighi di svolgere certe attività (ad esempio produrre una documentazione), o da divieti (ad esempio quello di iniziare un'attività senza una preventiva autorizzazione). Tali oneri potranno essere conseguenza, sia della richiesta al cittadino di certi requisiti per lo svolgimento di un'attività (semplificazione sostanziale: nell'ipotesi in cui si ritenga un requisito sproporzionato rispetto all'interesse che la P.A. deve perseguire), sia del ricorso da parte della P.A. a un determinato modo per accertare la sussistenza dei medesimi (semplificazione procedimentale), o essere conseguenza non già della richiesta in sé di un requisito o della tecnica usata per accertarlo, quanto della durata del procedimento e dell'incertezza connessa a tale durata, la quale si traduce comunque nell'impossibilità di svolgere una certa attività. Con particolare riferimento ai vincoli derivanti dal modo in cui si accerta la sussistenza di un requisito, va sottolineato

che l'incertezza connessa alla lunghezza di alcune di queste tecniche di accertamento, può far sì che il cittadino, e l'imprenditore in particolare, si trovino in situazioni in cui è meglio ottenere un provvedimento quale esso sia, piuttosto che attendere ancora, nella "speranza" di uno favorevole. Può dirsi in questo senso che l'attività amministrativa va vista soltanto come un onere per il cittadino, ma anche come fonte di certezze per lo stesso, e perciò è importante che tale attività amministrativa si concluda in tempi brevi⁵³.

Semplificare in quest'ottica significa "sfoltire" l'amministrazione in senso oggettivo da tutto ciò che è inutile al ragionevole contemperamento degli interessi sottesi. Semplificare va inteso, qui, non come liberalizzare, e non come rendere più efficiente, ma come rendere essenziale allo scopo, e perciò proporzionato. Con una metafora, potrebbe dirsi che, tanto un abito troppo stretto quanto uno troppo ampio e lungo non giovano al buon risultato del lavoro di un sarto: occorrerà rendere più semplice la creazione tagliandola sul corpo del modello, solo in questo caso i movimenti di questo saranno agili e l'utile del sarto massimizzato. Lo stesso è a dirsi per l'amministrazione, la quale occorre non sia né "troppa" né "poca".

L'idea è quella che non si debba solo cercare di affliggere meno il cittadino, perché ciò potrebbe talora essere deleterio per la tutela di terzi, e per quella di interessi deboli, nonché causare incertezze (a seguito, per esempio, di interventi che semplifichino l'istruttoria al punto da renderla incompleta). Occorre piuttosto cercare un contemperamento tra queste due opposte esigenze.

In sostanza, semplificare significa scegliere soluzioni di amministrazione che tendano al punto di equilibrio tra la garanzia dei diritti dei singoli e la tutela degli interessi collettivi; soluzioni che garantiscano anche quel carico regolativo e burocratico di compromesso tra l'esigenza di assicurare la certezza e l'esigenza di tutelare i diritti di libertà⁵⁴. Può ben dirsi che gli istituti della

⁵³Così Chieppa R., *op. cit.*, 266. Proprio a proposito di tale incertezza, scrive Travi che per il 'passaggio' dalla liberalizzazione alla semplificazione "è necessaria anche un'altra fase la quale richiede che la disciplina di quell'attività sia elaborata in termini chiari, certi ed organici". Così letteralmente A. Travi, *op. cit.*, 652.

⁵⁴Scrive F. Bassanini che "Abbiamo eliminato le autorizzazioni ministeriali e prefettizie alla accettazione di legati a donazione e di acquisto di immobili, disposizioni che risalivano alla fine dell'800. La loro eliminazione non ha registrato una minor tutela di interessi generali e di interessi collettivi, ma ha alleggerito fortemente il carico degli adempimenti gravanti sui richiedenti le autorizzazioni e sulle amministrazioni che dovevano concederle.Ricordo che quando ancora la legge 127 era in corso di esame al parlamento, a Bologna, illustrando questo provvedimento, mi interruppe il Prefetto, dicendo: Ministro lei dovrebbe

semplificazione amministrativa sono “proiezione ed estrinsecazione sia di quel principio di efficacia integrante il parametro di legittimità dell'azione amministrativa, sia del principio di ragionevolezza ex art. 3 costituzione: l'esigenza di produrre risultati in asse con gli obiettivi individuati (ossia gli interessi sottesi) diventa ulteriore e più ricca articolazione del principio di ragionevolezza”⁵⁵. Ed infatti anche la legge n. 59/1997, sì come modificata dalla legge n. 191/1998 (c.d. Bassanini-ter), ha evidenziato che “la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato assicura nell'ambito delle proprie competenze, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente”. Il legislatore sembra aver voluto precisare che l'amministrazione trovi i suoi limiti nella libertà riconosciuta ai privati e il suo scopo in comprovati fini di utilità generale, ove è dal bilanciamento di questi opposti interessi che dovrà farsi discendere la giusta misura dell'amministrazione, sia circa il modo, sia circa i requisiti richiesti⁵⁶.

In questa impostazione la semplificazione si manifesterà spesso mediante l'eliminazione del c.d. superfluo, intendendosi per superfluo quegli oneri sul cittadino derivanti dall'attività amministrativa, che non sono strettamente necessari per la cura degli interessi collettivi. Peraltro occorre precisare che, nonostante spesso semplificare significherà “eliminare” il superfluo, utilizzando tecniche di riduzione, questa impostazione del concetto di semplificazione si coniuga perfettamente anche con l'opinione di coloro che, nell'indicare quali sono le tecniche per semplificare, annoverano tra queste anche quelle di razionalizzazione. Come si è già visto⁵⁷, quando si parla di tecniche di razionalizzazione s'intende riferirsi all'insieme degli “interventi che hanno l'obiettivo di favorire il raggiungimento di una decisione anche in contesti in cui l'azione amministrativa è frammentata o è possibile si registrino difficoltà a raggiungere una composizione tra gli interessi pubblici e privati in

quanto me sapere che queste autorizzazioni le diamo sempre. Io risposi: Eccellenza lei conferma quanto stavo cercando di spiegare, che un procedimento amministrativo che conduce sempre al rilascio delle autorizzazioni ha perso la sua funzione, resta soltanto l'intralcio, l'invasione, il ritardo nell'attività”.

⁵⁵In questo senso Guerino Fares, op. cit., 937; ed anche Vincenzo Cerulli Irelli, *La semplificazione dell'azione* cit., 617.

⁵⁶Così G. Razzano, op. cit., 283.

⁵⁷Le definizioni sono state già accennate al §2.1.4. Per una più ampia trattazione delle tecniche di semplificazione si rinvia tuttavia alla PARTE III, in particolare § 8.1

essa coinvolti”⁵⁸ : più semplicemente si tratta di tecniche che cercano di adeguare l'attività amministrativa agli interessi sottesi, in modi diversi dalla riduzione dell'attività amministrativa stessa. Anzi, va sottolineato che, parlare di una riduzione mediante taglio all'attività amministrativa potrebbe prestarsi ad equivoci, essendo ipotizzabile anche un taglio all'attività amministrativa che dia luogo ad una liberalizzazione perché non fatto nei limiti imposti dalla tutela degli interessi contrapposti: in questo senso può dirsi che le tecniche di semplificazione mediante razionalizzazione evidenziano maggiormente il proprium di ogni semplificazione, ossia l'obiettivo di un proporzionamento degli oneri conseguenti all'amministrazione ai vantaggi per la cura degli interessi collettivi.

Si è anche evidenziato che⁵⁹, è il passaggio dal porre l'enfasi sul 'processo', al porla sul 'risultato' a far sì che si vada alla ricerca di un equilibrato rapporto costi/rendimenti nell'azione amministrativa: la semplificazione è volta allora, a ridurre gli oneri per i cittadini, ad aumentare la produttività del settore pubblico assicurando rendimenti migliori per i contribuenti che ne sopportano i costi, ed a contribuire alla necessaria opera di risanamento finanziario che ha impegnato tutti i paesi europei. Si tratta di bilanciare tutti questi interessi.

Di seguito riportiamo qualche esempio tratto dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di comprendere meglio il concetto esposto di semplificazione, come adeguamento dell'attività amministrativa a tutti gli interessi sottesi a tale attività.

Con riguardo al settore delle telecomunicazioni ed al relativo regime di offerta dei servizi, la corte costituzionale⁶⁰ ha sostenuto che la previsione di un sistema di autorizzazione, generale e preventiva, per lo svolgimento delle attività di fornitura dei medesimi servizi sia da ritenersi proporzionata rispetto agli interessi che l'azione amministrativa deve curare in tal caso. Soprattutto, si è ritenuto che una diversa configurazione dei rapporti tra amministrazione e libertà di offerta dei servizi di telecomunicazione, fosse incostituzionale, e che, “il regime di autorizzazione legislativa appare pertanto come il risultato di una ponderazione di due interessi contrastanti”. Peraltro, l'art. 4 del codice delle comunicazioni elettroniche⁶¹ pone tra gli obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica, proprio la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Ebbene,

⁵⁸Letteralmente così A. Natalini, *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi*, in *Giornale di diritto amministrativo* n.4/2004, 458

⁵⁹Così L. Torchia in *Tendenze recenti*, op. cit., 392.

⁶⁰Sentenza n. 153/1987, reperibile sul sito internet della corte costituzionale www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/filtro.asp

⁶¹Si tratta del decreto legislativo n.259/2003.

la Corte costituzionale scrive che⁶² “i principi generali del Codice trovano concretizzazione nella previsione di una autorizzazione generale che l’art. 25 richiede per lo svolgimento di attività di fornitura di servizi...Tale autorizzazione consegue alla presentazione al Ministero delle Comunicazioni da parte degli interessati di un’apposita dichiarazione contenente l’intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica....l’impresa è abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall’avvenuta presentazione della dichiarazione”⁶³ . Ora, se gli obiettivi generali di cui parla l’art. 4 sono anche di semplificazione amministrativa, e se questi principi, come dice la sentenza, trovano concretizzazione nell’autorizzazione generale di cui si parla, è evidente che espressione di questa semplificazione è proprio l’autorizzazione generale di cui all’art. 25.

⁶²Sentenza n. 350/2008, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/filtro.asp

⁶³In questo caso, così come in tutti gli altri in cui si parla di autorizzazione generale (ad esempio nel diritto comunitario se ne parla con riguardo alle intese restrittive della concorrenza) si è davanti, in sostanza ad un dichiarazione di inizio attività. Così anche in tal caso, come scrive la corte, “*il Ministero può solo disporre, entro il termine di 60 giorni,il divieto di prosecuzione dell’attività*”.

Una volta chiarito cosa si intende per semplificazione secondo questa terza impostazione, occorre tuttavia mettere in luce che questo concetto di semplificazione può essere applicato in due modi diversi a seconda della prospettiva in cui ci si ponga. Infatti, è vero che semplificare significherà adeguare l'amministrazione agli interessi alla cui cura la medesima amministrazione dev'essere preordinata: ma a seconda della prospettiva adottata cambierà il modo in cui si effettua questo adeguamento, ovverosia se intervenendo su vincoli posti a carico del cittadino (per esempio eliminandoli perché reputati inutili), ovvero intervenendo su vincoli posti a carico dell'amministrazione in senso soggettivo (che ad esempio siano reputati inutili alla cura degli interessi pubblici). In ambo i casi, cioè, resta fermo il concetto di semplificazione inteso come rendere più semplice il raggiungimento di un equilibrato temperamento tra gli interessi curati, ma cambia la sua applicazione in funzione della scelta della prospettiva del cittadino o di quella dell'amministrazione. Le due prospettive appena cennate potrebbero coincidere negli effetti, nel senso che il non essenziale che si elimina dall'attività di amministrazione potrebbe costituire un onere ingiustificato tanto per il cittadino quanto per la P.A., ma potrebbero anche non coincidere⁶⁴, ed è per questo che è importante tenerle concettualmente distinte. Ad esempio, nel caso in cui si adotti la prospettiva della P.A., e ciò nel senso che si identifichi quel "non necessario" che complica l'amministrazione in oneri a carico della P.A. stessa, il cittadino potrebbe egualmente ottenere un vantaggio diretto dall'eliminazione di tali oneri: si pensi al caso dell'accorpamento di due procedimenti in capo allo stesso organo, il quale costituisce una semplificazione nella prospettiva dell'amministrazione, vantaggiosa tanto per essa quanto per il cittadino che, ad esempio, potrà rivolgere l'istanza al medesimo organo. Tuttavia tale coincidenza di vantaggi non è affatto scontata, in quanto, sempre semplificando nella prospettiva dell'amministrazione nel senso sopra ricordato, può accadere invece che l'eliminazione di una fase procedimentale, che è un indubbio vantaggio per la P.A., si traduca viceversa in un aggravio di oneri per il cittadino: ad esempio si pensi all'eliminazione dalle incombenze della P.A. del rilascio di certificati comprovanti un determinato status. In tale esempio, l'effetto della semplificazione sarà favorevole per la P.A., in quanto essa vedrà ridotte le proprie incombenze, sfavorevole per i cittadini che dovranno invece svolgere direttamente (o tramite un tecnico da pagare a proprie spese) l'attività di certificazione in questione, limitandosi il compito della P.A. ad un compito di controllo successivo del certificato esibito.

⁶⁴Sul tema si veda in particolare § 3.

Adottando, l'opposta prospettiva del cittadino, si può riscontrare analogo fenomeno, ovvero sia la coincidenza o meno, in un intervento di semplificazione, di vantaggi per l'amministrazione e per l'amministrato. Ecco di seguito un caso in cui un intervento di semplificazione nella prospettiva del cittadino reca in sé vantaggi anche per l'amministrazione. Si è detto poc'anzi che in questa impostazione, la semplificazione può realizzarsi oltre che con tecniche di riduzione anche con tecniche di razionalizzazione: è questo il caso dell'imposizione a carico della P.A. dell'obbligo di mettere a disposizione determinate informazioni sul proprio sito internet, tra cui in particolare i moduli per la presentazione di istanze. Questo intervento è di semplificazione mediante razionalizzazione perché non viene realizzato mediante l'eliminazione di un passaggio amministrativo, ma anzi ne aggiunge un altro (l'inserimento on line delle informazioni). Ebbene in tal caso, nonostante l'obbligo sia posto a carico della pubblica amministrazione, si va ad eliminare un onere a carico del cittadino relativo al reperimento delle informazioni, in quanto, evidentemente, lo si reputa inutile per la soddisfazione dell'interesse pubblico. In questo senso si può dire che la prospettiva nella quale si semplifica è quella del cittadino: l'intervento infatti elimina in primo luogo un onere posto a carico del cittadino medesimo, ovvero quello della redazione di un'istanza senza sapere se essa contiene tutti gli elementi richiesti dalla P.A., nonché l'incombenza di recarsi personalmente presso gli uffici, con le connesse file, per reperire i moduli. Questo stesso intervento di semplificazione comporta altresì dei vantaggi per l'amministrazione, in quanto è indubitabile che l'utilizzo dei suddetti moduli pre-stampati nonché l'utilizzo del formato digitale nella trasmissione dei medesimi, comporta anche una maggiore semplicità per la pubblica amministrazione stessa, sia nella protocollazione, sia nella trattazione che nell'archiviazione delle domande stesse.

Può allo stesso tempo verificarsi, che una semplificazione intesa come alleggerimento degli oneri gravanti sul cittadino, cioè operata nella prospettiva dell'amministrato, non abbia vantaggi per la P.A. . Ciò accade, ad esempio, nel caso del silenzio assenso, od in quello dello sportello unico, nella misura in cui quest'ultimo non sposta l'ordine delle competenze, ma rappresenta l'anello di congiunzione tra le diverse amministrazioni competenti e il cittadino, e nella misura in cui il primo non esclude la necessità di un controllo da parte della P.A. sul rispetto della disciplina sostanziale.

Quanto appena detto non vale, invece, con riguardo alle ipotesi in cui l'intervento di semplificazione (nella prospettiva del cittadino amministrato o dell'amministrazione che sia) oltre ad un alleggerimento di oneri a carico di uno dei due, comporti solo indirettamente anche un vantaggio per l'altro. Se ad esempio si

riducono i requisiti per un assenso, ciò indirettamente riduce anche l'attività a carico dell'amministrazione e dunque ne riduce i costi comportando una maggior velocità della sua azione: ma a differenza degli altri esempi in cui si ravvisa la coincidenza dei due detti vantaggi, è chiaro che in questo caso ridurre l'onere per la P.A. non rientra nel proprium dell'intervento di semplificazione.

2.3.2 segue: Cenni dottrinali e giurisprudenziali sulla natura di principio fondamentale della proporzionalità

I

Il principio di proporzionalità sopra citato afferma che ogni azione dev'essere idonea alla realizzazione dell'obiettivo, dev'essere necessaria (od indispensabile che dir si voglia) alla realizzazione del medesimo, e dev'essere anche adeguata al medesimo 65.

Peraltro, l'esigenza per la quale nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, il principio di giustizia sostanziale si concreti nell'obiettivo della massima soddisfazione degli interessi della collettività e nella contemporanea minore compressione della sfera individuale, è stata avvertita nel nostro ordinamento sin dagli albori della nascita del diritto amministrativo. Tuttavia, quest'idea di giustizia sostanziale soltanto di recente si è tradotta nell'applicazione costante e consapevole del principio di proporzionalità 66 . Oggi,

⁶⁵Tra i tanti scritti in materia di proporzionalità crediamo che meritino una segnalazione almeno: E. Caratelli, *Il principio di proporzionalità quale derivato tecnico del principio di legalità*, in Il Consiglio di Stato, 2003, 2481 e ss.; ma soprattutto il fondamentale volume di A. Sandulli, *Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa*, edizioni CEDAM, Padova 1998; ed anche G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, edizioni Giuffrè, Milano 2000; e sempre di Scaccia si veda anche, *Il principio di proporzionalità*, in *L'ordinamento europeo*, a cura di S. Mangiameli; N. Viceconte, *Proporzionalità e bilanciamento degli interessi nelle decisioni delle corti*, in Interpretazione costituzionale, a cura di Gaetano Azzariti, edizioni Giappichelli, Torino 2007.

⁶⁶Così A. Sandulli, *op. cit.*, 354. In precedenza la giurisprudenza si limitava ad accertare il solo aspetto della ragionevolezza, intesa nel duplice senso della non contraddittorietà e dell'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini, o più spesso della logicità di un provvedimento, formule verbali che divenivano, in modo abbastanza disinvolto, dei sinonimi. Che il controllo di ragionevolezza sia qualcosa di diverso da quello di proporzionalità è tra l'altro dimostrato dal fatto che "il controllo di proporzionalità esercitato secondo lo schema trifasico tipico della proporzionalità risulta molto più penetrante: il vizio della irragionevolezza accertato in un giudizio amministrativo consente, infatti, all'Amministrazione di nuovamente adottare lo stesso provvedimento, previa correzione o integrazione della motivazione, mentre l'opposto accade nell'ipotesi che il mezzo prescelto sia dichiarato inidoneo, non necessario ovvero anche soltanto non proporzionato

applicare il principio di proporzionalità equivale ad effettuare un triplice controllo: di idoneità, di necessità e di adeguatezza .

La misura prescelta dev'essere anzitutto idonea al soddisfacimento dell'interesse pubblico primario. L'idoneità esprime più esattamente il collegamento tra l'azione intrapresa ed il fine da raggiungere: laddove possa essere esclusa la sussistenza di questo rapporto resterà preclusa all'Amministrazione la possibilità di adottare una determinata misura. In altre parole, è idonea la misura che consente di meglio soddisfare l'interesse pubblico primario. Sotto tale primo profilo, l'interprete dovrà verificare quali siano le possibili soluzioni per l'esercizio del potere, e scegliere quella meglio in grado di raggiungere lo scopo primario della norma, ovverosia l'interesse pubblico⁶⁷. È questa la nozione di proporzionalità storicamente più risalente. Dall'utilizzo di tale nozione conseguiva logicamente che, se una misura era legittima quando soddisfaceva l'interesse pubblico primario, la stessa efficacia dell'azione amministrativa⁶⁸ intesa come adozione di provvedimenti conformi al sistema d'interessi imposto dall'ordinamento, era interpretata come adozione di provvedimenti in grado di soddisfare l'interesse pubblico primario, a prescindere dalla circostanza che questi provvedimenti fossero o meno anche quelli che meno pregiudicavano gli altri interessi coinvolti nell'azione amministrativa. Questa lettura della proporzionalità, portava ad escludere il rilievo degli interessi diversi da quello pubblico primario espresso nella norma ed in particolare di quelli privati. Semplificare, in tale limitata prospettiva, significherà proporzionare l'amministrazione all'interesse pubblico primario sotteso all'azione.

La misura prescelta dev'essere inoltre necessaria, ovverosia in grado di soddisfare l'interesse pubblico primario arrecando il minor sacrificio possibile per gli interessi pubblici secondari e per quelli

*rispetto all'interesse pubblico da soddisfare: in tal caso si costituisce una effettiva preclusione al riutilizzo del mezzo già prescelto, superabile soltanto in sede d'impugnazione della sentenza che abbia al riguardo accertato la violazione del principio di proporzionalità". Così Vera Parisio in, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, in *Nuove Autonomie* 2006, fasc. 3-4.*

⁶⁷Per spiegare con un esempio: se occorre costruire un tratto di strada comunale sul terreno di Caio, il principio di proporzionalità vorrà che si opti per il metodo dell'espropriazione per acquisire il terreno, e ciò in quanto esso consente di spendere meno denaro pubblico rispetto all'acquisizione consensuale, e dunque di meglio tutelare l'interesse pubblico. È invece irrilevante se il procedimento espropriativo, rispetto a quello consensuale, implichi un minor sacrificio, pur giustificabile dato che l'interesse pubblico è 'qualitativamente' debole, trattandosi di una strada soltanto comunale. L'interesse privato, e quello pubblico secondario, entrano in gioco in seconda battuta.

⁶⁸Come si è già visto al § 2.2, l'efficacia dell'azione amministrativa è imposta dal canone del buon andamento di cui all'art. 97 cost.

privati. Il parametro della necessità comporta allora l'esigenza che il provvedimento adottato sia quello più adeguato rispetto al fine di pubblico interesse da raggiungere, ma sia anche quello che, ove si presentino diverse opzioni tutte egualmente in grado di soddisfare l'interesse pubblico, causi il minor pregiudizio per il diretto interessato. Questo si spiega perché oltre l'interesse pubblico primario devono essere tutelati anche quello pubblico secondario, e quello privato. In questa lettura è efficace non un'amministrazione che si limita a soddisfare l'interesse pubblico primario previsto da ogni norma, bensì è efficace l'amministrazione che, senza venire meno al proprio compito di soddisfare l'interesse pubblico primario, cerchi di meno comprimere tutti gli altri interessi da amministrare scegliendo la soluzione meno gravosa per quest'altri. In questo senso anche la semplificazione sarà il frutto di un rinnovato modo d'intendere la prescrizione di efficacia ed efficienza discendente dal canone del buon andamento ex art. 97 Cost. : semplificare significherà adeguare l'amministrazione a tutti gli interessi sottesi, anche a quelli privati, eliminando tutto ciò che non è necessario per la soddisfazione del pubblico interesse e che sia contemporaneamente un aggravio ingiustificato sul cittadino.

Infine, la soluzione prescelta deve essere adeguata. Con quest'espressione s'intende che non solo la misura dev'essere in grado di soddisfare l'interesse pubblico primario, con il minor sacrificio possibile degli altri interessi sottesi, ma anche che essa non deve comportare un sacrificio eccessivo in danno del privato rispetto al risultato finale. In sostanza mentre l'idoneità e la necessità attengono all'an dell'azione amministrativa, invece l'adeguatezza costituisce un "vincolo quantitativo relativo alla soluzione adottata"⁶⁹, imponendo sia raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi coinvolti in sede di bilanciamento. Per esemplificare: se una misura di espropriazione di un fondo si riveli idonea e necessaria per la realizzazione di un'opera pubblica, perché è una misura che consente di realizzare l'opera pubblica (idoneità) e perché non esistono altri modi per realizzare tale opera che siano meno gravosi per il cittadino (necessità), tale misura potrebbe non essere anche adeguata, qualora dall'espropriazione del fondo ne derivi, per assurdo, un danno incommensurabile al cittadino espropriato, specie in considerazione della, all'opposto, limitata importanza dell'opera pubblica da realizzarsi.

Questi tre elementi costituiscono i passaggi logici sequenziali attraverso cui deve articolarsi il controllo di proporzionalità. Si tratta di elementi in connessione quasi simbiotica, tanto che in Germania, tale articolazione è stata definita la teoria dei tre gradini, proprio ad

⁶⁹Il virgolettato è di A. Sandulli, *La proporzionalità*, voce del Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese, edizioni Giuffrè, Milano 2006.

evidenziare i passaggi successivi che scandiscono l'applicazione della proporzionalità.

L'ordinamento italiano non menziona attualmente in alcuna disposizione della Costituzione il principio di proporzionalità. Il principio trova comunque fondamento implicito in una pluralità di disposizioni costituzionali, delle quali alcune sono generali, altre sono di carattere settoriale, ed altre ancora possono dirsi trasversali⁷⁰.

Quanto alle disposizioni di carattere generale occorre ricordare l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui esso esplicita il canone dell'eguaglianza. Se è vero infatti che trattare 'egualmente' significa trattare situazioni analoghe nella stessa maniera, è anche vero che significa trattare in modo diverso situazioni che sono diverse: in questo senso si può ben dire che l'eguaglianza consiste nel proporzionamento del trattamento alla diversità delle situazioni. Ed è a questo proporzionamento di trattamento che fa riferimento anche il concetto dell'eguaglianza sostanziale quando impone l'adozione di tutte quelle misure necessarie ad eliminare gli "squilibri" economici sociali culturali nelle situazioni "di partenza".

Per quanto concerne le disposizioni di carattere più settoriale, della proporzionalità si rinviene traccia nelle norme costituzionali di cui agli artt. 36, 37, e 38, rispettivamente sulla retribuzione equa e sufficiente⁷¹, sul diritto alla parità retributiva tra uomo e donna⁷², e sul diritto ad avere risorse adeguate in caso di infortunio sul lavoro⁷³.

Quanto invece alle disposizioni che abbiamo chiamato trasversali, va sottolineato che, è la stessa compresenza nella carta costituzionale di interessi e valori talora confliggenti ad imporre il ricorso ad un criterio di contemperamento dei medesimi. Tale criterio è stato identificato dalla giurisprudenza proprio nel principio di proporzionalità: si può affermare allora che il principio di proporzionalità sia trasversale a diverse disposizioni costituzionali, in quanto poiché esso costituisce l'unico modo per ricondurre ad unità le medesime disposizioni, deve ritenersi implicito che il costituente abbia voluto introdurre tale principio per conciliare le disposizioni in questione. A titolo di esempio è possibile riportare la sentenza n.

⁷⁰La tripartizione che si rintraccia di seguito è opera del Viceconte, *Proporzionalità e bilanciamento d'interessi nelle decisioni delle corti*, in Interpretazione costituzionale, a cura di Gaetano Azzariti, Giappichelli Editore, 2007, pp.202 e ss.

⁷¹L'art. 36 recita: "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro"

⁷²L'art. 37 recita: "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti, e a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.

⁷³L'art. 38 comma 2 recita: "I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, vecchiaia, invalidità e disoccupazione involontaria.

153/1987 della corte costituzionale sul diritto ad effettuare trasmissioni televisive, la quale dichiara, infatti, “l’illegittimità costituzionale del monopolio statale in tale ambito, sostituendolo con un regime di autorizzazione discrezionale suscettibile di revoca. Il regime di monopolio infatti appare sproporzionato ed eccessivamente limitativo della libertà individuale rispetto alla necessità di garantire l’interesse pubblico del pluralismo dell’informazione televisiva, che ben può essere soddisfatto da un sistema autorizzatorio.....Il regime di autorizzazione legislativa appare pertanto come il risultato di una ponderazione di due interessi contrastanti”. In questo caso, la libertà individuale di informare e di informarsi si presentava in palese contrasto con l’interesse pubblico al pluralismo dell’informazione, e la corte ha rinvenuto il criterio di soluzione del conflitto proprio nel principio di proporzionalità.

Non solo: il principio di proporzionalità può anche considerarsi un “derivato tecnico” di un altro principio costituzionale, quello di legalità⁷⁴. Per usare le parole di Costantino Mortati “la potestà non si concede in genere, ma è sempre una potestà ad hoc per il compimento dei fini specificamente attribuiti”⁷⁵: da ciò discende che il potere va esercitato in una maniera proporzionata ai suddetti fini, a pena di porre in essere un atto illegittimo in quanto sprovvisto del necessario fondamento di legge. La necessità di esercitare il potere per il compimento dei fini imposti dalla norma, costituisce il significato del c.d. principio di legalità in senso sostanziale, contrapposto ad una legalità formale intesa come rispetto della norma in senso formale, ovvero senza la cura effettiva dei fini da essa previsti⁷⁶.

Il passaggio da una concezione di legalità in senso formale, ad una sostanziale, intesa come adeguamento dell’azione amministrativa a tutti gli interessi sottesi alla medesima⁷⁷, non si sarebbe mai potuto ottenere senza un’acquisita autonomia concettuale della proporzionalità rispetto alla ragionevolezza⁷⁸. Intendiamo per

⁷⁴E. Caratelli, *Il principio di proporzionalità quale derivato tecnico del principio di legalità*, in Consiglio di Stato, 2003, pp. 2481 ss.

⁷⁵C. Mortati, *Potere discrezionale*, in *Novissimo Digesto It.*, X, Torino 1939, 76.

⁷⁶Questa concezione sostanziale del principio di legalità si ritrova in Giannini, *Diritto Amministrativo I*, Milano 1970, 81. L’autore ricorda che essa si può rintracciare anche negli scritti dello Zanobini, *L’attività amministrativa e la legge*, in *Scritti Vari*, Milano 1955, 203 e ss.

⁷⁷Ed in cui, quindi, la valutazione di proporzionalità comprende anche quella di necessità ed adeguatezza.

⁷⁸Sull’emersione di un autonomo concetto di proporzionalità si veda A. Sandulli. *op. cit.*, secondo il quale è possibile individuare alcune tappe in questo processo.

In un primo periodo, si riteneva sufficiente la presenza di certi indizi dell'irragionevolezza, nel duplice senso della contraddittorietà e dell'inadeguatezza dei mezzi rispetto ai fini, o più spesso della logicità di un provvedimento stesso, al verificarsi dei quali si diceva sussistesse un'irragionevolezza. Scrive Sandulli, *Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa*, cit., p. 295, che in un primo tempo la ragionevolezza fungeva soltanto da ponte tra la prescrizione e la realtà. “*La ragionevolezza era un principio in base al quale la norma giuridica dev'essere adatta alla realtà sociale, e che consentiva in sostanza di 'bocciare' nel giudizio di costituzionalità le norme ritenute anacronistiche*”. In proposito Gino Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza*, cit., 187 e ss., cita il pensiero del Lavagna e ricorda che il Lavagna ha cercato di precisare in cosa consistesse questo giudizio di ragionevolezza scomponendolo in quattro verifiche: A) giudizio di corrispondenza; B) giudizio sulle finalità; C) giudizio di pertinenza; D) giudizio di congruità.

Sub A) si tratta di effettuare una pura e semplice critica esterna dei *verba* e della *ratio* quando le prescrizioni in esame presentino caratteri di intrinseca contraddittorietà di modo che non è necessario dimostrarne l'inefficienza strumentale (che Lavagna definisce impertinenza).

Sub B) occorre valutare che la norma persegua effettivamente il fine voluto dalla costituzione.

Sub C) si tratterà di valutare se la norma che pur dichiara di perseguire il fine previsto dalla costituzione sia ‘riducibile’ a quel fine.

Sub D) sulla congruità dei mezzi adottati il giudice può limitarsi ad un giudizio di “palese non idoneità”.

Peraltro, in tutti questi casi, se una misura dovesse essere ritenuta irragionevole, essa potrebbe essere reiterata dalla P.A., se sostenuta da idonea motivazione che elimini la contraddittorietà apparente, o l'illogicità. In questo primo momento, come detto, erano infatti estranei ai giudizi di ragionevolezza valutazioni di “equità” della norma o dell'atto, ossia di intrinseca correttezza del bilanciamento dei valori. Per usare un'terminologia utilizzata dallo Scaccia, si può distinguere una coerenza intrinseca da una estrinseca.

In un secondo momento, come scrive Vera Parisio, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, Nuove Autonomie 3-4/2006, 717 e ss., ovverosia negli ultimi 30-40 anni, c'è stata un'evoluzione. S'è passati dal mero controllo sulla logicità del processo decisionale, ad un controllo sulla logicità della ponderazione degli interessi coinvolti. Non più soltanto valutazione estrinseca della funzione basata sul modo in cui la medesima s'è svolta; ma intrinseca e basata su di un giudizio attinente al risultato della funzione stessa.

Ebbene la proporzionalità altro non sarebbe che un'applicazione della ragionevolezza così come fatta propria dalla giurisprudenza degli ultimi 30-40 anni.

Così in dottrina la Parisio, che scrive: “*Il controllo di legittimità esercitato secondo il ricordato schema trifasico risulta molto più penetrante del mero controllo di ragionevolezza: il vizio della irragionevolezza accertato in giudizio consente, infatti, all'Amministrazione di nuovamente adottare lo stesso provvedimento, previa correzione o integrazione della motivazione, mentre l'opposto accade nell'ipotesi che il mezzo prescelto sia dichiarato inidoneo, non necessario ovvero anche soltanto non proporzionato rispetto all'interesse pubblico*”

ragionevolezza infatti, la semplice logicità e la non contraddittorietà estrinseca della scelta rispetto agli interessi da perseguire. Intendiamo per proporzionalità in senso stretto, la valutazione intrinseca sull'equità della ponderazione dei beni coinvolti nell'azione amministrativa. In dottrina ⁷⁹ s'è sostenuto che “mentre il principio di ragionevolezza ...attiene alla costituzionalità o legalità dei motivi o delle ragioni che consentono alle autorità competenti di giustificare un trattamento differenziato o diseguale. Al contrario la proporzionalità si sviluppa sempre nella relazione mezzo-fine; esige pertanto una conformazione dell'attività amministrativa al fine predeterminato dall'ordinamento giuridico” ⁸⁰“La giurisprudenza italiana ha letto il principio di proporzionalità come esplicazione di quello di ragionevolezza, anche se a ben vedere il principio di proporzionalità, sulla base degli stimoli che provengono dall'ordinamento comunitario, consiste in qualcosa in più” Così Vera Parisio, *op. cit.*, 723 e ss. . Ciò che si vuole dire, è che identificando la ragionevolezza con la proporzionalità, il “rischio” che si corre è quello di limitare la valutazione di legittimità al solo profilo della idoneità. L'introduzione di una valutazione di proporzionalità consente, invece, di dire che certe soluzioni sebbene idonee (quindi logiche e non contraddittorie) al soddisfacimento dell'interesse pubblico primario sono inadeguate alla luce di un bilanciamento equo di tutti i valori interessati. La comprensione di ciò è strettamente legata al visto concetto di legalità in senso sostanziale, in quanto adeguare l'azione amministrativa agli interessi sottostanti (e non alla singola norma legittimante l'azione), significa necessariamente procedere ad un'equa ponderazione di questi stessi interessi⁸¹ .

da soddisfare: in tal caso si costituisce una effettiva preclusione al riutilizzo del mezzo già prescelto”.

⁷⁹Così Elena Caratelli, *op. cit.*, 2498

⁸⁰Si veda in questo senso anche Elena Sanna Ticca, *op. cit.*, 319. “La ragionevolezza è strumento per effettuare un controllo sulla natura degli interessi per una corretta ponderazione degli stessi, mentre l'applicazione del principio di proporzionalità consente un controllo sull'adeguata intensità dell'uso del potere discrezionale raffrontato con il sacrificio degli interessi dei privati determinato dalla decisione amministrativa”. La ragionevolezza consiste in una verifica sulla plausibilità del bilanciamento attesa la natura degli interessi in gioco; la proporzionalità consiste in una valutazione sulla ‘quantità’ dell'esercizio del potere.

⁸¹Si nota che dal punto di vista costituzionale, la concezione dello Stato come servente al cittadino, segue cronologicamente e concettualmente all'introduzione di valutazioni di adeguatezza e necessità nel giudizio di proporzionalità.

2.3.3 segue: Il principio di proporzionalità e la
semplificazione nell'ordinamento comunitario:
eventuali differenze dall'ordinamento italiano
Il Rapporto Mandelkern e la direttiva c.d
Bolkestein

Il riferimento alle viste norme costituzionali ci rende edotti di un dato tanto pacifico quanto importante, ovverosia la presenza del principio di proporzionalità nel nostro ordinamento a prescindere da qualsiasi influenza su di esso ad opera di principi e norme comunitarie, tra le quali, anche, si inserisce senz'altro il principio di proporzionalità. Ne consegue la necessità di comprendere se l'affermazione di un concetto di semplificazione come quello in esame, trovi nell'ordinamento comunitario non già una ragione, bensì una conferma o viceversa una smentita.

Nell'ordinamento comunitario il principio di proporzionalità permette di verificare la legittimità di un atto delle istituzioni comunitarie che imponga un obbligo, in base alla sua idoneità, necessità, ed adeguatezza rispetto agli obiettivi che si vogliono conseguire. Spetta al giudice comunitario verificare se i mezzi, prefigurati dall'atto per il perseguimento dello scopo, siano o meno eccessivi rispetto a quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito. L'azione comunitaria, quindi, non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel trattato.

Il principio di proporzionalità ha ottenuto una particolare attenzione nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (art. 5 comma 3 Trattato CE) e nell'art. I-11 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (c.d. Trattato di Lisbona), oltre ad essere un indiscusso protagonista della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che a partire dagli anni sessanta lo ha elevato al rango di principio generale dell'ordinamento comunitario.

L'art. 5 citato afferma al terzo comma, che “ L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato “. Un protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità , allegato al trattato CE dal Trattato di Amsterdam, specifica i criteri di applicazione anche del principio di proporzionalità.

Il Trattato di Lisbona prevede invece questo principio con specifico riferimento alla materia ambientale.

Quanto invece alla giurisprudenza comunitaria di seguito si darà brevemente conto di alcune delle sentenze più significative, allo scopo di verificare se l'interpretazione che del principio si da

nell'ordinamento comunitario coincida o meno con quella, vista, che ne dà la giurisprudenza italiana più recente.

Si può ricordare ad esempio la sentenza della CGCE sulle sanzioni per la mancata comunicazione alla Commissione, da parte degli allevatori, delle quote di produzione del latte. In tal caso si deduceva la violazione del principio in esame perché la sanzione per mancata comunicazione era calcolata forfettariamente, e non in base all'entità della violazione; tale sanzione era inoltre analoga a quella prevista per l'inottemperanza all'obbligo di limitare la produzione entro le quote⁸², ed anche ciò pareva lesivo del principio di proporzionalità. A leggere questa sentenza emerge che l'accezione di proporzionalità adottata dalla Corte comunitaria è molto più vicina a quella c.d. 'Tedesca', e si distanzia invece dalla 'Francese'. In particolare, il concetto giuridico di proporzionalità secondo il modello tedesco⁸³, sussunto dalla Corte di Giustizia CE, si costituisce di tre elementi, che danno vita a momenti logici sequenziali attraverso cui deve necessariamente articolarsi il controllo sull'esercizio del potere discrezionale della pubblica Amministrazione: l'idoneità, la necessità e, infine, la proporzionalità in senso stretto, ovvero, l'adeguatezza del mezzo prescelto per il perseguimento del pubblico interesse. Si tratta, evidentemente, di un modello coincidente con quello adottato dalla nostra giurisprudenza.

Tale modello tripartito di scrutinio della proporzionalità si distingue da quello francese della *théorie du bilan* improntato, in un primo periodo (anni '70), all'effettuazione di una ponderazione costi-vantaggi derivanti dalla misura scelta, e in un secondo e più recente periodo (caratterizzato dal c.d. controllo massimo) improntato ad un bilanciamento degli interessi in base al loro grado di intensità ed alla loro rilevanza sociale: in essa la comparazione tra i costi ed i vantaggi, che la collettività ed i singoli sono chiamati ad assumersi, riveste un ruolo di assoluto rilievo, senza che il giudizio venga ad essere "sezionato" in tre momenti differenti, come nel modello tedesco, nei primi due dei quali ci si chiede se l'atto è in grado di soddisfare l'interesse pubblico e se ha una sua coerenza estrinseca. Nel modello francese, dunque, l'adeguatezza (terzo momento di

⁸²C-69/94 in Raccolta di giurisprudenza della Corte di Giustizia, 1997, I, 2599 e ss. La corte nega peraltro la validità delle ragioni del ricorrente sull'assunto che l'inottemperanza alle limitazioni di produzione, ha effetti equiparabili a quelli della comunicazione tardiva.

⁸³Nella Repubblica federale tedesca, il suo fondamento normativo viene individuato nell'art. 19, comma 2 della Costituzione con riferimento al principio generale dell'inviolabilità dei diritti fondamentali.

valutazione nel modello tedesco) si sovrappone alla idoneità ed alla necessità⁸⁴.

La Corte di giustizia non ha fatto altro che utilizzare il sistema della 'better law', individuando, appunto, la miglior regolamentazione nell'accezione tedesca di proporzionalità. Per questo motivo s'è anche parlato di una fase ascendente, durante la quale la Corte comunitaria ha attinto agli ordinamenti nazionali per plasmare il concetto di proporzionalità, e di una successiva fase discendente durante la quale la Corte ha 'imposto' questo concetto a quegli ordinamenti nazionali che avevano posizioni differenti sul punto⁸⁵. Nel dettaglio, può ricordarsi che la prima fase si completa solo tra il finire degli anni '80, e gli inizi degli anni '90: prima di allora la Corte si era limitata ad utilizzare un concetto di proporzionalità simile a quello francese.

Tra i primissimi casi in cui la Corte di Giustizia Comunitaria fa proprio il modello tedesco di proporzionalità va ricordato quello esaminato nella sentenza della Corte di Giustizia C-126/91 *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft e. V. contro Yves Rocher GmbH*, in materia di libera circolazione delle merci, di restrizioni quantitative e divieto di praticare una pubblicità vertente su un confronto di prezzi⁸⁶. La sentenza in esame è in Raccolta di

⁸⁴A. Sandulli, *op. cit.*, 375. Questa differenza fa sì che la proporzionalità secondo il modello francese imponga solo la verifica del corretto bilanciamento dei valori coinvolti, senza invece imporre anche una valutazione della coerenza dell'atto rispetto al fine di pubblico interesse: per questo motivo si può dire che tale valutazione resta su di un piano astratto in tale modello.

⁸⁵Così E. Sanna Ticca, *op. cit.*, 307 e ss. .

⁸⁶In questa sentenza ci si chiede in sostanza se l'art. 6 lett. e), n.1,2 della legge sulla concorrenza sleale della Germania contrasti con l'art. 30 del trattato, sulla libera circolazione delle merci. In particolare la norma afferma che "...chiunque confronti in pubblicazioni o avvisi destinati a un gran numero di persone i prezzi effettivamente praticati per talune merci o prestazioni commerciali...dando l'impressione che il prezzo precedentemente praticato fosse il prezzo superiore indicato, si espone a un'azione inibitoria". La disposizione incriminata prevede altresì che il suddetto divieto non si applica "...se ci si riferisce, senza indicazioni vistose, a un prezzo superiore indicato in un catalogo precedente o in un prospetto di vendita analogo contenente un'offerta completa di merci o servizi". La norma reca due finalità confliggenti: la tutela del consumatore contro pubblicità che possono ingenerare in lui confusione, e la tutela del mercato. Se il divieto *tout court* sembra essere posto a tutela del consumatore, l'eccezione sembra esprimere esigenza di tutela degli operatori commerciali.

Il problema che si poneva era proprio se la norma recasse un equo contemperamento delle due esigenze.

La corte fa una valutazione di tipo sostanziale, ed afferma che quell'inciso che limita l'eccezione ai casi in cui mancano 'indicazioni vistose' comporta che sia incluso nel divieto il caso in cui pur essendoci un riferimento a prezzi di catalogo

Giurisprudenza della Corte di Giustizia, 1993, 2390 e ss. . Emerge in questa sentenza l'approccio della Corte rivolto a fare un bilanciamento degli interessi coinvolti attraverso una sostanziale valutazione di idoneità necessità ed adeguatezza: nella specie si tratta da un lato della tutela del libero mercato e dall'altro della tutela del consumatore. Sarà tuttavia necessario attendere qualche anno ancora affinché la Corte applichi la proporzionalità dichiarando espressamente di far ricorso al percorso logico tripartito in esame . Il riferimento è, tra le altre, alla sentenza della Corte di Giustizia Cause riunite C-296/93 e C-307/93 Repubblica Francese e Irlanda contro Commissione delle comunità europee, in materia di "organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina e di condizioni per l'ammissibilità dell'intervento"⁸⁷. In essa le conclusioni dell'avvocato generale sono chiare nel momento in cui dice che (anche) nell'ordinamento comunitario affinché sia rispettata la proporzionalità occorre appurare :

1)l'idoneità⁸⁸, Geeignetheit : essa viene intesa come capacità di raggiungere l'obiettivo primario. Si legge nella sentenza che :“Si deve verificare se il regolamento della commissione qui impugnato sia idoneo a raggiungere gli obiettivi dichiarati dalla commissione. Anche qui è da riconoscere alla Commissione un'ampia discrezionalità, cosicché si deve semplicemente esaminare se le misure siano manifestamente inadeguate per il raggiungimento del loro obiettivo”;

le indicazioni siano vistose. Ora, dice la Corte, che “in questa parte il divieto va oltre le esigenze insite nello scopo perseguito (*ossia la tutela del consumatore*)in quanto colpisce pubblicità prive di qualsiasi natura ingannevole, che contengono confronti tra prezzi realmente praticati, che possono essere molto utili onde consentire al consumatore di effettuare le proprie scelte con piena cognizione di causa.

⁸⁷La sentenza è in Raccolta della giurisprudenza della Corte, 1996, I, 795 e ss. In essa si esamina il principio di proporzionalità soprattutto ad 815 e ss. .

⁸⁸La mancanza del requisito dell'idoneità è alla base della storica sentenza Cassis de Dijon (CGCE 120/78 del 20/02/79), ove la corte ha considerato idonea una misura adottata dal governo tedesco circa il contenuto di alcool delle sostanze introdotte sul mercato, e volta alla tutela della salute del consumatore.

2) la necessità⁸⁹ Anche nella sentenza Cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni, in Raccolta di giurisprudenza della Corte, 1996, I, 4863 e ss., in particolare punto n.41, si dice che “secondo la corte il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti” , *Erforderlichkeit* : scelta della misura che pur raggiungendo l'obiettivo, meno sacrifica gli altri interessi. La sentenza in esame dice a proposito che : “La corte di giustizia esamina a questo proposito se le misure non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito. Le misure devono essere.... necessarie”;

3) l'adeguatezza, *Abwägung* : scelta della misura che implichi un sacrificio per gli interessi diversi da quello pubblico primario, che sia ragionevole in relazione alla “natura” (qualitativa e quantitativa) di questi . Si legge nella sentenza che: “ Le misure devono essere coerenti con l'importanza dello scopo” . In sostanza l'adeguatezza implica una ponderazione tra interessi coinvolti che sia “armonizzata”, ossia consideri anche l'importanza del raggiungimento dell'interesse pubblico alla luce del sacrificio che ciò richiede ad interessi diversi come quello dei privati ⁹⁰ .

Ebbene, assodato che il principio di proporzionalità opera anche nell'ordinamento comunitario, si può fare l'ulteriore passo di constatare che anche in esso le tematiche della semplificazione amministrativa sono strettamente legate alla proporzionalità, fino a potersi affermare che semplificare significa proporzionare gli oneri gravanti sui cittadini e sugli interessi deboli in conseguenza dell'azione amministrativa, agli interessi primari perseguiti con l'esercizio del potere.

Va premesso che, nell'ordinamento comunitario, i primi tentativi di intervenire sull'amministrazione in una maniera che si può definire di semplificazione secondo i canoni esposti in questa terza impostazione

⁸⁹La mancanza del requisito della necessità è alla base di altre due importanti sentenze della Corte di Giustizia comunitaria: le sentenze *Obtessing I* ed *Obtessing II*, relative al divieto d'immettere aceto non ricavato dall'acido acetico di vino, imposto dal governo italiano. In esse la corte di giustizia ha ritenuto illegittima tale misura perché limita la libertà di circolazione delle merci in maniera eccessiva, considerato che sarebbe stato possibile adottare misure meno incidenti sulla libertà stessa per tutelare la salute dei consumatori”.

⁹⁰Così A. Sandulli, op. cit., 374.

91, sono rintracciabili all'inizio degli anni '90: tra il 1992 ed il 2002 sono le singole istituzioni ad affrontare il discorso della semplificazione, esercitando un approccio congiunto. Il fondamento normativo di questi atti è da ravvisarsi nel cennato art. 5 del Trattato, sulla proporzionalità⁹². Anzitutto, è molto interessante la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, sul "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea"⁹³. In questo documento non si menziona mai, espressamente, il termine "semplificazione amministrativa", e tuttavia se si parte dall'idea che semplificare significhi adeguare l'amministrazione agli interessi curati, allora il riferimento alla necessità di ridurre i costi amministrativi gravanti sulle imprese e sui cittadini, pur senza penalizzare la tutela degli interessi generali che la disciplina cura, non può non essere ad essa ascritto. Infatti, se per semplificazione amministrativa si intende un adeguamento dell'amministrazione agli interessi che la stessa deve curare, ne risulterà che anche una riduzione degli oneri gravanti sulle libertà dei cittadini e delle imprese, se accompagnata da opportune misure di bilanciamento (in questo caso dall'affermazione che occorre non penalizzare la tutela di interessi generali) potrà considerarsi semplificazione amministrativa: è proprio la presenza di queste misure di bilanciamento a ricondurre l'intera operazione al concetto di adeguamento, ovvero al principio di proporzionalità⁹⁴.

⁹¹Vedi in particolare §2.3.1

⁹²Va ricordato in proposito quanto sostiene certa dottrina, secondo cui il fondamento normativo delle politiche comunitarie di semplificazione si rinverrebbe per la prima volta in un non precisato protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997. Così G. Giuliano, *Le politiche di semplificazione normativa in europa- Resoconto convegno Milano, 22 marzo 2006*, disponibile sul sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it. Tale affermazione non sembra condivisibile, in quanto, se per semplificazione intendiamo adeguare l'amministrazione agli interessi curati, allora già il principio di proporzionalità, di cui all'art. 5 del trattato istitutivo, costituisce fondamento per la semplificazione. Inoltre a scorrere gli allegati del Trattato di Amsterdam l'unico che presenta una certa pertinenza con la semplificazione amministrativa è quello, già citato, sull'applicazione del principio di proporzionalità. Inoltre, il Trattato di Amsterdam reca una Parte, la II, interamente dedicata alla semplificazione: ma a leggerne le norme si capisce che ci si riferisce alla semplificazione normativa e non già a quella amministrativa.

⁹³Nel contesto europeo, il Consiglio europeo di Lisbona, del 23-24 Marzo 2000, ha incaricato la Commissione di predisporre un Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della regolazione.

⁹⁴In seguito s'illustrerà che esistono due prospettive alternative: la prima, è quella del cittadino, in cui semplificare vuol dire ridurre gli oneri gravanti sul medesimo;

Il Piano in questione si propone di misurare gli oneri amministrativi legati alla legislazione comunitaria, ivi comprese le disposizioni di attuazione, e si propone anche di elaborare proposte di riduzione dei medesimi. Il Piano riguarda altresì le disposizioni “puramente nazionali” e regionali essendo mirato anche ad una riduzione degli oneri derivanti da questa.

In esso, in particolare, si afferma che “le misure non devono compromettere l’obiettivo perseguito dalla legislazione e che esistono certamente dei casi in cui, per esempio, per motivi legati alla tutela della salute pubblica, alla protezione dei diritti dei lavoratori o dell’ambiente...gli obblighi d’informazione saranno mantenuti.”; si dice anche che “il programma d’azione non prevede interventi di deregolamentazione, né intende modificare gli obiettivi...Esso rappresenta piuttosto uno sforzo significativo di razionalizzare e alleggerire l’attuazione degli obiettivi politici....La Commissione s’è impegnata a dare un contributo all’eliminazione degli oneri inutili”⁹⁵. Ebbene i riferimenti all’eliminazione di ciò ch’è ‘inutile’, nonché quello al mantenimento di certi oneri informativi, insieme all’affermazione che non bisogna compromettere gli obiettivi ma solo alleggerirne l’attuazione, costituiscono una conferma della necessità che quest’intervento sulla regolamentazione segua il canone della proporzionalità degli obblighi-oneri imposti, rispetto agli obiettivi perseguiti.

A differenza della appena vista Comunicazione sul Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi, della semplificazione se ne parla espressamente nel c.d. “Rapporto Mandelkern”⁹⁶: si tratta di un rapporto stilato da una commissione di esperti nominati dai ministri per la Pubblica Amministrazione degli stati membri dell’unione europea. Nell’ “Executive Summary” che introduce il testo del rapporto⁹⁷, sotto la rubrica “Simplification” si dice che “C’è un costante bisogno di ammodernare e semplificare la esistente regolamentazione. Ma semplificazione non significa deregolamentazione. Essa è finalizzata a preservare l’esistenza delle norme e a rendere contemporaneamente esse più effettive, meno gravose e più facili da comprendere e da osservare. Questo richiede un sistematico, preferibilmente costante e mirato, programma di semplificazione che interessi la normativa che riguarda i cittadini, le

la seconda, è quella della pubblica amministrazione, secondo cui la semplificazione costituisce una riduzione delle complicazioni date dai passaggi amministrativi.

⁹⁵Comunicazione sul Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi n.23/2007, pp.2 - 3.

⁹⁶Il testo integrale del Rapporto Mandelkern è disponibile sul sito internet http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

⁹⁷Si tratta in particolare della pag. II.

imprese, gli enti pubblici che devono renderla effettiva. Alcuni programmi richiedono di essere realizzati ad entrambi i livelli, comunitari e nazionale.” . Prosegue il rapporto al § 5.1.2 98 ribadendo che “Il concetto di semplificazione non va confuso con quello di deregolamentazione. I due concetti non possono essere considerati sinonimi. La deregolamentazione semplicemente consiste nell’abrogazione della regolamentazione in un certo settore, mentre la semplificazione...ha il fine di preservare la esistente regolamentazione, rendendola più effettiva, meno gravosa, e più facile da comprendere ed osservare”. Si aggiunge però una importante precisazione: “La complessità della regolamentazione che nasce dalla necessità di proteggere gli interessi collettivi e quelli più deboli, e che è collegata anche alla crescente aspirazione ad un’elevata qualità dei beni materiali, delle condizioni di vita, di lavoro, dei servizi e dell’ambiente, non è l’obiettivo della semplificazione. Il concetto di semplificazione rispetta tutti questi fondamentali bisogni di una società democratica e pluralista, richiedendo delle risposte adeguate. Quindi per semplificazione noi intendiamo il processo di riforma dell’esistente regolamentazione che cerca di ottimizzare i procedimenti amministrativi e di ridurre il costo di attuazione per i cittadini, gli imprenditori...pur preservando i detti obiettivi della regolamentazione.”.

Il rapporto fornisce, quindi, delle utili indicazioni sul concetto di semplificazione nell’ordinamento comunitario, in quanto il riferimento alla necessità di bilanciare opposte esigenze, da un lato quelle di una regolamentazione che assicuri la tutela degli interessi pubblici e di quelli deboli, dall’altro quelle di ridurre il più possibile gli oneri gravanti su cittadini ed imprese in conseguenza dell’amministrazione⁹⁹, induce a pensare che per semplificazione si intenda un adeguamento dell’amministrazione agli interessi sottesi. Per questo motivo il concetto di semplificazione che sembra fatto proprio dal Gruppo di Lavoro che ha stilato il Rapporto Mandelkern, sembra essere coincidente con quello esposto al § 2.3.1 del presente lavoro (cioè semplificazione come proporzionamento). D’altronde lo stesso Rapporto Mandelkern al § 3.7 100 afferma che “regulation should be as detailed as necessary”: quindi ogni disciplina deve

⁹⁸Si tratta della p. 32 del Rapporto.

⁹⁹Anche se il rapporto parla di regolamentazione e non di amministrazione, è evidente che si riferisce all’attività di amministrazione in quanto l’amministrazione, che è la cura di un interesse, avviene secondo queste medesime regole. D’altronde nel Rapporto si fa un ripetuto riferimento sia ai “*public bodies*”, ossia agli enti pubblici, che devono applicare questa regolamentazione, nonché ai procedimenti amministrativi.

¹⁰⁰Vedi p. 10 del Rapporto Mandelkern.

essere necessaria, e giammai eccessiva rispetto agli interessi da curare.

La Parte II del Rapporto Mandelkern, rubricata “Recommended Practices”, inoltre, individua una serie di standard e raccomandazioni¹⁰¹ cui l'azione di semplificazione degli Stati membri dovrebbe attenersi¹⁰². Il rapporto in particolare afferma che la semplificazione:

*dev'essere oggetto di una politica costante nel tempo, dando luogo ad un processo uniforme nel tempo e progressivo, in modo che i risultati raggiunti in ciascun anno siano oggetto di valutazione e correzione nell'anno successivo (“Simplification cannot be a one shot policy”);

*la politica di semplificazione deve avere obiettivi chiari e delle tappe di realizzazione (“Clear objectives and frameworks for implementation”);

*deve adottare un approccio multidisciplinare : ossia un approccio sia giuridico che economico che linguistico, ed un approccio che sia anche non ‘marginale’ ma di “reinventing regulation”, ossia che riveda complessivamente settori organici di disciplina, omettendo qualsiasi approccio selettivo ed incrementale che riguardi singoli procedimenti (“Multidisciplinary approach”);

*deve essere realizzata previa consultazione delle parti interessate ai processi di semplificazione (“Transparent consultation with interested parties”); si dice infine che occorre una struttura centrale che si occupi del coordinamento delle politiche di semplificazione: una struttura che non realizzi ma coordini¹⁰³.

¹⁰¹ Commenti a queste raccomandazioni del Rapporto si rinvengono in S. Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, Giornale di diritto amministrativo n. 4/2004, p.454.

¹⁰² Sempre ai sensi del Rapporto Mandelkern, p.IV, l'obbligo degli Stati di attenersi alle politiche basate sul Rapporto consegue ad un accordo tra i medesimi Stati membri dell'Unione, il Parlamento, il Consiglio, e la Commissione: si prevede infatti che solo a seguito di questo accordo, gli atti basati su queste politiche potranno essere sottoposti alla procedura di co-decisione.

¹⁰³ Per lungo tempo la semplificazione è stata non solo coordinata, ma direttamente realizzata dal centro, con l'apporto decisivo di esperti esterni all'amministrazione. Sostanzialmente seguita fin dalla stagione del governo Ciampi, questa soluzione è stata formalizzata con la legge 8 marzo 1999 n.50. Questa ha istituito il “Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure” collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composto di esperti anche estranei all'amministrazione. Il Nucleo non si è limitato ad una funzione di coordinamento. Esso ha elaborato la maggior parte dei regolamenti di semplificazione adottati dal governo. Le amministrazioni di settore, invece, hanno poco partecipato. E quando sono intervenute, lo hanno fatto per difendersi dalla semplificazione, anziché per avvalersene. Ne è conseguito che, in primo luogo, la selezione delle procedure e l'individuazione delle soluzioni di semplificazione, è avvenuta senza il consenso e

Interessante è anche la definizione data dal Rapporto di costi ed oneri amministrativi connessi all'applicazione di una disciplina: definizione basata sull' "EU Standard Cost Model Methodology, EU SCM", ovvero il Manuale del modello dei costi standard e della metodologia del modello dei costi standard dell' Unione Europea¹⁰⁴. I costi di attuazione della normativa (c.d. compliance cost) sono tutti i costi che conseguono al conformarsi ad un regolamento, eccettuati i costi finanziari diretti e le conseguenze strutturali di lungo termine. Tali costi si suddividono in costi di conformità tecnica e costi amministrativi.

I costi amministrativi sono i costi sostenuti dalle imprese o dal cittadino non imprenditore, per conformarsi agli obblighi giuridici di fornire informazioni (ad esempio etichettature, relazioni, controlli, informazioni da fornire per iscriversi in un registro). I costi che secondo il rapporto si devono ridurre sono proprio i suddetti costi amministrativi, con la precisazione che i costi d'informazione in cui consistono tali costi amministrativi sono solo quelli conseguenti alla legislazione stessa, esulando dal Piano, invece, tutti quegli oneri connessi a informazioni che le imprese raccoglierebbero egualmente anche in assenza della normativa in questione.

I costi di conformità tecnica sono, invece, tutti gli altri costi necessari per adeguare il prodotto dell'imprenditore ai requisiti imposti dalla normativa.

Per quanto riguarda, poi, la questione delle tecniche da utilizzare per ridurre tali oneri, il Rapporto Mandelkern propone che il processo di semplificazione si ispiri ai seguenti principi, che possono contribuirvi in modo significativo:

- * ridurre la frequenza delle dichiarazioni obbligatorie;
- * verificare che non venga richiesta più volte la stessa informazione;

la collaborazione di chi detiene le informazioni rilevanti; in secondo luogo, che, l'azione di semplificazione è andata a rilento; nonché, il nucleo per fare ciò che non avrebbe dovuto fare (cioè semplificare) non ha potuto fare bene ciò su cui avrebbe dovuto concentrarsi e cioè l'indirizzo strategico, il coordinamento, la consulenza e la valutazione degli effetti della semplificazione. La disciplina più recente prova tuttavia a porre rimedio a questo stato di cose ed attribuisce ai ministeri il potere di iniziativa nell'azione di semplificazione. Coerentemente, poi affida al centro, cioè alla Presidenza del consiglio, soltanto poteri di indirizzo e coordinamento, fatta salva la possibilità di attivare specifiche iniziative di semplificazione in caso di inerzia delle amministrazioni competenti. Il Nucleo è stato poi soppresso, per essere le sue funzioni affidate al Dipartimento per la funzione pubblica. A livello governativo, la "cabina di regia" è stata affiancata da una Commissione per la qualità della semplificazione.

¹⁰⁴Disponibile

su:

http://ec.europa.eu/governance/impacts/docs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf
f

* sostituire la raccolta delle informazioni cartacea con quella elettronica;
* prendere in considerazione la sostituzione dell'approccio basato sull'obbligo di informazione con quello basato sui rischi richiedendo le informazioni solo agli operatori esposti a rischi;

* ridurre o sopprimere le prescrizioni di trasmissione di informazioni allorchè queste si riferiscono a disposizioni non più in vigore o modificate successivamente alla loro adozione .

Di semplificazione amministrativa si parla anche in un atto di diritto comunitario derivato di particolare importanza per la creazione del c.d. Mercato Unico. Si tratta della direttiva 2006/123 del Parlamento Europeo e del Consiglio 12 Dicembre 2006, nota anche come "direttiva servizi" o "direttiva Bolkestein"¹⁰⁵. La direttiva rappresenta un quadro giuridico, composto da un limitato numero di articoli, che di fatto delinea le disposizioni generali che permettono di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi stessi . Adottata il 12 dicembre 2006, dopo circa tre anni di negoziati, essa è entrata in vigore il 28 Dicembre dello stesso anno e doveva essere recepita dagli Stati entro il 28 dicembre 2009. Essa si applica a tutti i servizi forniti dietro corrispettivo economico, ma esclude dal suo campo di applicazione una serie di settori tassativamente indicati. Tra di essi vi sono ad esempio: i servizi non economici d'interesse generale; i servizi finanziari; i servizi nel settore dei trasporti (ivi compresi i servizi portuali); i servizi delle agenzie di lavoro interinale.

L'atto normativo in parola reca un CAPO interamente dedicato alla "Semplificazione amministrativa"¹⁰⁶: si tratta del CAPO II, il quale consta di tre articoli, rispettivamente rubricati "Semplificazione delle procedure", "Sportello Unico" e "Diritto all'informazione".

La prima di queste disposizioni, l'art. 5 sulla "Semplificazione delle procedure", prevede due livelli di semplificazione amministrativa. Il primo è quello nazionale, ed in esso sono i singoli Stati membri a dover rendere "sufficientemente semplici" i procedimenti amministrativi e le formalità relative all'accesso ed all'esercizio delle attività di servizio. L'uso dell'avverbio "sufficientemente" indica l'esistenza di un livello minimo di semplificazione delle procedure, senza tuttavia essere da solo in grado di chiarire quale esso sia né cosa si intenda per semplificazione. Sotto questo aspetto, tale precetto

¹⁰⁵La direttiva è stata pubblicata sulla G.U.C.E. L 376 del 27.12.2006

¹⁰⁶Sul concetto di semplificazione amministrativa nella direttiva 123/2006 si veda N. Longobardi, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La direttiva "Bolkestein" modello di semplificazione*, in *Amministrazione in cammino- Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, reperibile sul sito [www. amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) .

di semplificazione rivolto agli stati membri può essere interpretato alla luce delle prescrizioni dello stesso art. 5 riconducibili, all'altro 'livello' di semplificazione amministrativa, essendo queste ultime più significative per elaborare un 'concetto' di semplificazione. Il secondo livello è quello comunitario, ed è contraddistinto da un'azione di semplificazione amministrativa svolta direttamente dagli organi dell'Unione o dalla medesima direttiva. In particolare si prevede che "La Commissione può stabilire formulari armonizzati a livello comunitario" i quali tengono luogo dei certificati, degli attestati e di tutti gli altri documenti richiesti dalla normativa nazionale ai prestatori. La direttiva stessa poi stabilisce il divieto per gli Stati membri di richiedere ai cittadini i documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, o sotto forma di copia conforme o di traduzione autenticata, salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo le eccezioni giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, fra cui l'ordine pubblico e la sicurezza. Questo divieto ha certamente l'effetto di ridurre gli oneri gravanti sulle libertà del cittadino, che voglia accedere ad un servizio, o dell'imprenditore che intenda esercitare l'attività di fornitura del servizio medesimo.

Peraltro, così come nella Comunicazione della Commissione sul Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi, e così come nel Rapporto Mandelkern, anche nella direttiva Bolkestein si prevedono una serie di limiti all'applicazione delle misure di riduzione degli oneri gravanti sui cittadini, nella fattispecie all'applicazione del divieto suddetto. Ci si riferisce alle eccezioni al divieto in parola, previste non solo per ragioni di ordine pubblico, sicurezza e per motivi imperativi d'interesse generale (per i quali si veda art. 5 comma 3 ultimo periodo della direttiva), ma anche a tutte quelle previste dal comma 4 del medesimo art. 5. In esso si prevede infatti che "Il paragrafo 3 non si applica ai documenti cui fanno riferimento l'articolo 7, paragrafo 2 e l'articolo 50 della direttiva 2005/36/CE, gli articoli 45, paragrafo 3, 46, 49 e 50 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (1), l'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica (2), la direttiva 68/151/CEE del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli Stati membri alle società a monte dell'articolo 58, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi (3) e la undicesima direttiva 89/666/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativa alla

pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato”. Si tratta di certificati e documenti di vario genere e funzione, tra i quali vi sono: quelli comprovanti l’assenza di condanne penale o di carichi pendenti di cui all’art. 45 c.3 della direttiva 2004/18 ; quelli che attestano l’impresa non sia incorsa in dichiarazione di fallimento; i certificati di organi indipendenti comprovanti la qualità di un servizio di cui all’art. 49 della direttiva 2004/18; i documenti che uno Stato membro c.d. ospitante può chiedere al prestatore di servizio di un altro Stato membro, il quale abbia posto la propria sede nel territorio dello Stato ospitante, e che eserciti per la prima volta tale servizio (art. 7 comma 2 direttiva 2005/36).

L’importanza ermeneutica di tali eccezioni al divieto dell’art. 5 comma 3, risiede nel fatto che in virtù di esse, anche nella direttiva in esame, si rintracciano dei limiti alle misure che riducono gli oneri sui cittadini, e dunque si ritrova un tentativo di bilanciare l’interesse dei cittadini a meno vincoli alle proprie libertà, con interessi di carattere collettivo o con interessi c.d. deboli, in questo caso tutelati dalla richiesta di questi certificati in originale. Ebbene: il fatto che questo tentativo di adeguare l’amministrazione ai contrapposti interessi da curare sia previsto da un articolo rubricato “Semplificazione delle procedure”, rende ragione del fatto che anche per la “direttiva servizi” semplificare significa adeguare l’amministrazione agli interessi su cui essa incide: anche secondo questa direttiva la semplificazione amministrativa si fonda sul principio di proporzionalità.

Un breve cenno richiedono anche gli altri tre articoli del CAPO che la direttiva 123/2006 dedica alla “Semplificazione delle procedure”: gli artt. 6, 7 ed 8. Essi hanno tre rubriche diverse, il primo “Sportello Unico” , il secondo “ Diritto all’Informazione”, il terzo “Procedure per via elettronica”, ma in realtà disciplinano tutte quante lo Sportello suddetto 107. Le prescrizioni in essi contenute si rivolgono agli Stati membri, ed in questo senso può dirsi che sono specificazioni di quel generale dovere di semplificazione delle procedure rivolto agli Stati membri, con cui, s’è visto, inizia il CAPO II sulla semplificazione amministrativa in cui esse sono iscritte. La collocazione sistematica della disciplina dello Sportello unico all’interno del CAPO II, suggerisce di ascrivere l’istituto in esame ai tipi della semplificazione amministrativa, secondo il concetto di essa che, come appena visto, è rintracciabile nel precedente art. 5. La correttezza di questa classificazione, basata sul dato formale, trova riscontro peraltro nella disciplina contenuta nell’articolo in esame. In articolare si afferma che lo Sportello Unico funge da “punto di

¹⁰⁷ Sullo Sportello Unico si veda più ampiamente di seguito § 6.3

contatto” tra cittadino ed amministrazione per “espletare le formalità e le procedure previste”: per questo motivo può anzitutto affermarsi che anch'esso è uno strumento per ridurre gli oneri gravanti sul cittadino per effetto dell'attività di pubblica amministrazione. Infatti la possibilità data dallo Sportello di rivolgersi al medesimo ufficio per lo svolgimento di qualsiasi pratica amministrativa (“dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione”) rappresenta un indubbio vantaggio per chi voglia esercitare un'attività di fornitura di servizio. Peraltro, tale vantaggio viene realizzato senza al contempo pregiudicare gli obiettivi di cura degli interessi collettivi, essendo che “L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali”: è proprio dalla clausola di salvezza di tali competenze che può argomentarsi che anche in questo caso la semplificazione non è un mero alleggerimento degli oneri gravanti sulle libertà del cittadino, bensì una riduzione di questi oneri nei limiti della compatibilità con la tutela di interessi generali contrapposti. Si tratta del medesimo concetto di semplificazione emergente dal precedente art. 5, nonché dal Rapporto Mandelkern e dalla Comunicazione della Commissione sul Programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi. Quanto alle altre due norme che compongono il CAPO sulla “Semplificazione amministrativa”, come si è detto esse sono contenute agli artt. 7 ed 8. L'art. 7 sul “Diritto all'informazione” prescrive che lo Sportello Unico assolva anche alla funzione di punto unico informativo per i prestatori di servizi, circa una serie di informazioni sui procedimenti amministrativi analiticamente indicate dalla norma. L'art. 8 sulle “Procedure per via elettronica”, prevede che i procedimenti relativi all'esercizio di attività di servizio si svolgano mediante lo Sportello unico “con facilità” ossia “a distanza e per via elettronica”. Entrambe le norme si inseriscono chiaramente nel solco dell'art.6 nella misura in cui anch'esse prevedono misure che hanno l'effetto di ridurre gli oneri gravanti sulle libertà dei cittadini comunitari per effetto dell'attività amministrativa. Le norme della direttiva europea 123/2006, c.d. direttiva Bolkestein, che hanno un rilievo ai fini dell'elaborazione di un concetto di semplificazione, non si limitano, tuttavia, a quelle espressamente contenute nel CAPO II che si è appena esaminato. Infatti, una volta compreso dalle norme di questo CAPO sulla “Semplificazione amministrativa” che cosa la direttiva intenda con questo concetto¹⁰⁸,

¹⁰⁸Nel commento agli artt. 5,6,7 ed 8 si è evidenziato che da essi si può desumere un concetto di semplificazione in virtù del quale, da un lato si assiste ad una riduzione degli oneri gravanti sui cittadini e sulle imprese, dall'altro si ha tuttavia la previsione delle indispensabili (contro)misure di tutela degli interessi contrapposti. Alla luce di questa evidenza si è concluso che, dai suddetti articoli si

tutta una serie di altre norme della direttiva stessa, che si trovano nei CAPI seguenti, possono essere ricondotte alla semplificazione stessa, in quanto, come si vedrà, intervengono sull'amministrazione nello stesso modo che si è definito, appunto, di semplificazione. Questa riconduzione alla semplificazione amministrativa di altre norme non incluse dalla direttiva nel CAPO dedicato a questo concetto, si giustifica anche in virtù di un'altra ragione: il "considerando" n. 43 afferma che tra i principi ispiratori della direttiva vi è proprio quello della semplificazione, e poiché tale "considerando" deve ritenersi riferibile a tutte le procedure amministrative disciplinate dalla direttiva, è verosimile che anche altre norme siano da ricondursi a questo concetto. Nel "considerando" in esame si afferma che è necessario introdurre principi di "semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Tale azione di modernizzazione, pur mantenendo gli obblighi di trasparenza e di aggiornamento delle informazioni relative agli operatori, ha il fine di eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati". Emerge il medesimo concetto di semplificazione amministrativa basato sul principio di proporzionalità che già si è visto nel CAPO II della direttiva. Ciò è reso palese dal riferimento al mantenimento degli oneri "indispensabili"; dal riferimento ad una "modernizzazione" fatta "mantenendo certi obblighi di trasparenza"; dal richiamo all'eliminazione di "procedure non necessarie"; nonché dall'invito ad evitare "duplicazioni di procedure". Sono tutti riferimenti all'esigenza di ridurre gli oneri gravanti sulle libertà degli amministrati pur facendo salvo "quel tanto" di amministrazione che è necessario per la tutela degli interessi contrapposti.

In virtù di tali argomentazioni, si possono ricondurre a questo concetto di semplificazione le seguenti altre norme della direttiva Bolkestein, le quali dispongono anch'esse un adeguamento dell'amministrazione agli interessi da essa curati, nello stesso modo disposto dalle norme

ricava un concetto di semplificazione inteso come adeguamento del procedimento agli interessi che esso deve curare, secondo un principio ispiratore che è quello di proporzionalità, che si è rinvenuto anche nel Rapporto Mandelkern e nella Comunicazione della Commissione sul Programma di riduzione degli oneri amministrativi.

del CAPO II sulla “Semplificazione amministrativa”. L’art. 9, “Regimi di autorizzazione”, impone agli Stati membri stringenti condizioni per la subordinazione dell’accesso a un’attività di servizio e del suo esercizio ad un regime di autorizzazione. Tra queste condizioni sono di particolare interesse “la necessità” intesa come la verifica che questa autorizzazione sia “giustificata da un motivo imperativo di interesse generale” (par. 1 lett. b); e la prescrizione che si ricorra all’autorizzazione solo se “l’obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia” (par. 1 lett. c). Anche in queste norme si palesa l’esigenza di un’amministrazione che ponga sul cittadino solo gli oneri strettamente indispensabili per la cura degli interessi cui la sua azione dev’essere preordinata: ciò emerge dal fatto che solo a rigide condizioni, peraltro giustificate da interessi collettivi prevalenti, è possibile imporre un regime di autorizzazione preventiva in luogo di regimi meno afflittivi per il cittadino come la dichiarazione di inizio attività.

L’art. 10 disciplina le “Condizioni di rilascio dell’autorizzazione”, ove un tale regime possa essere previsto alla stregua del precedente art. 9. Si afferma che le condizioni di rilascio dell’autorizzazione devono essere, tra l’altro, “lett. c) commisurate all’obiettivo di interesse generale”: il riferimento alla necessità che l’attività amministrativa sia commisurata agli interessi, ed in particolare non vada oltre ciò che è richiesto dall’interesse generale, è un’applicazione di quel principio di proporzionalità che, come si è visto¹⁰⁹, ispira la semplificazione amministrativa anche nella direttiva Bolkestein. Resta dunque confermato, in base alle due argomentazioni sopra esposte che anche altre norme della direttiva Bolkestein, sono riconducibili al concetto di semplificazione inteso nel senso di proporzionamento dell’amministrazione agli interessi da curare.

Si può tentare, a questo punto, di tirare le fila del discorso sul significato del concetto di semplificazione amministrativa nell’ordinamento comunitario, ed in particolare di vedere il rapporto con l’analogo concetto così come fatto proprio dall’ordinamento italiano. In particolare, ad inizio di questo §2.3.3, ci si era chiesti se l’interpretazione del concetto di semplificazione basata sul principio di proporzionalità, come adeguamento dell’amministrazione agli interessi coinvolti nella medesima, trovi o meno una conferma nell’ordinamento comunitario.

In base a quanto fino ad ora visto, la risposta può essere affermativa, in quanto, tanto il Mandelkern Report, quanto il Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell’Unione Europea,

¹⁰⁹Il riferimento è al considerando n.42 ed al CAPO II sulla semplificazione amministrativa.

quanto le norme di semplificazione contenute nella direttiva 123/2006, sembrano associare l'idea della semplificazione amministrativa a quella della riduzione degli oneri derivanti dall'amministrazione, nei limiti di quanto reso possibile dalla necessità di curare gli interessi pubblici e gli interessi deboli contrapposti.

Può inoltre constatarsi, sempre sulla base di quanto detto, che il principio di proporzionalità è interpretato nella giurisprudenza comunitaria in maniera, quanto meno, simile a quanto fa la giurisprudenza italiana, e che perciò anche nell'ordinamento comunitario l'attività amministrativa non è esente dalla necessità che gli oneri da essa derivanti siano equamente bilanciati con i vantaggi per l'interesse collettivo.

Questo significa che, anche nell'ordinamento comunitario, occorre un'azione di adeguamento dell'amministrazione a tali interessi sottesi all'azione amministrativa: esiste dunque, anche nell'ordinamento comunitario, la necessità di un'attività analoga a quella che nell'ordinamento italiano è chiamata di semplificazione amministrativa (qualora si faccia propria la TERZA TESI di cui al § 2.3.1).

Dunque: nel nostro ordinamento la nozione di semplificazione che sembra da preferirsi è quella basata sul principio di proporzionalità, in virtù dell'inconsistenza delle interpretazioni alternative proposte (vedi §§ 2.1.3, e 2.2.3), in virtù della necessità di adeguare l'amministrazione agli interessi per cui il potere stesso di amministrare è attribuito (legalità sostanziale, vedi § 2.3.1), ed in virtù del fatto che il principio di proporzionalità va senz'altro applicato anche all'amministrazione stante la sua natura di principio fondamentale (si veda il §2.3.2).

Una simile nozione trova conferma nell'ordinamento comunitario, nella misura in cui ad essa rinviano i citati atti delle istituzioni comunitarie, e nella misura in cui v'è nell'ordinamento comunitario la necessità di porre in essere un'attività analoga nei contenuti, alla semplificazione così definita.

Tuttavia v'è qualche differenza tra il concetto di semplificazione amministrativa nell'ordinamento italiano e quello espresso nell'ordinamento comunitario. Essa attiene alla prospettiva¹¹⁰ in cui si riguarda la semplificazione stessa. Scrive il Nicoletti¹¹¹ che, "mentre nel diritto amministrativo italiano la proporzionalità tende a verificare la misura adottata dalla P.A. in sè, come misura intesa a curare l'interesse pubblico, in ambito comunitario il principio acquista una forte accentuazione circa il rispetto delle posizioni dei

¹¹⁰Sul significato delle due prospettive in cui si può riguardare la semplificazione intesa come proporzionamento, si rimanda a quanto detto in § 2.3.1.

¹¹¹Così F. Nicoletti, *Il principio di buona amministrazione nell'unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Il diritto dell'economia*, n.4/2006.

soggetti privati a fronte di esigenze di intervento pubblico” . In particolare, mentre nell'ordinamento comunitario, come traspare anche dai citati atti, la semplificazione riguarda gli oneri posti a carico dei cittadini, ed in particolare riguarda quegli oneri che siano considerati non necessari per la soddisfazione dell'interesse pubblico, nell'ordinamento nazionale la semplificazione incide (tendenzialmente) sui procedimenti attraverso i quali si svolge l'attività amministrativa ‘preoccupandosi’ di eliminare tutti quei procedimenti o parti di essi che siano ritenuti superflui per la soddisfazione del pubblico interesse, e solo indirettamente incidendo sugli oneri posti a carico degli amministrati .

Questo differente approccio alla tematica semplificatoria ha una ragione ben precisa. Nell'ordinamento comunitario non c'è un ‘popolo’, un ‘ethnos’ ¹¹² e proprio per ovviare a ciò l'Unione Europea non si limita a fissare un obiettivo da raggiungere per gli stati membri, ma piuttosto si preoccupa di attribuire a tutti i cittadini degli stati medesimi dei diritti, che siano uguali per tutti i cittadini dell'unione indipendentemente dalla loro nazionalità, di modo che sia proprio questo statuto, che così si viene a formare, l'elemento collante tra tutti i cittadini comunitari, in una visione che è stata definita perciò “antropocentrica” dell'ordinamento comunitario . “Si affida così ai cittadini e alle loro pretese verso gli stati, direttamente azionabili nei loro confronti, il compito di uniformare l'ordinamento comunitario” ¹¹³ . Ebbene, questa prospettiva c.d. antropocentrica, che è imposta dalla necessità di creare uno status di cittadino comunitario che superi le barriere nazionali, fa sì che nella semplificazione amministrativa si dia priorità alla eliminazione degli oneri gravanti sul cittadino. Il risultato che ci si aspetta da questo tipo di operazione, sarà quello di creare una pubblica amministrazione che comporti per il cittadino dell'Unione Europea un onere inteso come limite alle proprie libertà, che sia eguale indipendentemente dalla propria nazionalità.

Tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale cambia sostanzialmente il rapporto che v'è tra il cittadino e l'amministrazione e ciò si riflette in questa diversità di prospettive in cui viene considerata la semplificazione. Nell'ordinamento interno, a differenza che in quello comunitario, tale rapporto era originariamente di sudditanza, in un quadro in cui spettava solo all'amministrazione di farsi interprete dell'interesse pubblico. Oggi, certamente, il quadro s'è evoluto, e ciò lo si deve alle novità giurisprudenziali come quella sulla risarcibilità dell'interesse legittimo, nonché alla riforma della legge sul procedimento (si pensi al diritto di accesso o ai

¹¹²Vedi E. Sanna Ticca, *op. cit.*, 150.

¹¹³E. Sanna Ticca, *op. cit.*, 151.

provvedimenti in relazione ai quali è previsto l'obbligo di sentire previamente gli interessati). Quest'evoluzione è peraltro necessitata dalla costituzione: essa risponde "a un'esigenza di legalità sostanziale 114 che vuole che al cittadino non siano imposti oneri che non siano strettamente indispensabili per lo svolgimento da parte dell'amministrazione della sua funzione di servizio. Infatti che l'amministrazione debba essere al servizio del cittadino e non viceversa, non è solo un accattivante slogan consumerista ma una necessità costituzionale. Il principio di semplicità amministrativa trova fondamento nelle libertà costituzionali" 115 . In sostanza si può affermare che, anche nel nostro ordinamento non è del tutto estranea la prospettiva in cui semplificare significa ridurre gli oneri derivanti dall'amministrazione gravanti sul cittadino, ma si tratta tuttavia di una prospettiva che ancora è lungi dall'imporsi completamente. Le riforme, non hanno completato tutto il percorso necessario perché anche nel nostro ordinamento si possa: 1) affermare che esiste un vero e proprio diritto ad una amministrazione semplice; 2) dire che la semplificazione intesa come proporzionamento dell'amministrazione agli interessi sottostanti operi sempre nella prospettiva dell'amministrato provvedendo in prima battuta ad un alleggerimento degli oneri a suo carico.

2.3.4 in particolare: il problema dell'ambito applicativo della nozione comunitaria di semplificazione

S
e, dunque, anche nell'ordinamento comunitario semplificare significa proporzionare, ma tuttavia la prospettiva adottata in esso è quella del cittadino amministrato e dell'alleggerimento degli oneri gravanti sul medesimo, si pone allora il problema dell'ambito applicativo della

¹¹⁴ Sul tema della legalità sostanziale e del suo rapporto con il formale rispetto della legge, si vedano le interessanti riflessioni di L. Iannotta, *Principio di legalità ed amministrazione di risultato*, in Amministrazione e legalità, Atti del convegno, Macerata, 21-22 Maggio 1999 a cura di Cesare Pinelli, edizioni Giuffrè, Milano 2000. Secondo l'autore, l'amministrazione ha come compito prima ancora che quello di applicare le leggi in senso formale quello di garantire il rispetto dei valori fondamentali della costituzione.

¹¹⁵ Così D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita nel 60° anniversario della Costituzione*, in M. Ruotolo (a cura di), "La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo", Editoriale Scientifica, Napoli 2008..

nozione comunitaria di semplificazione. Ossia: la semplificazione così come interpretata nell'ordinamento comunitario si impone nel nostro ordinamento nello stesso modo e con la stessa forza propria di ogni norma e principio comunitario?

Sul punto crediamo occorra evidenziare alcuni punti chiave.

Il primo : qualora per imporre la prospettiva sopra vista del concetto di semplificazione si volesse fare riferimento alla citata disposizione dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, per dire che esso introduce nel nostro ordinamento un diritto alla semplicità¹¹⁶ e conseguentemente impone la semplificazione sia vista nella prospettiva del cittadino, deve ricordarsi che forti dubbi si nutrono oggi sulla forza vincolante di tale Carta 117. Occorre inoltre ricordare che, l'art. 6 del trattato U.E. così come modificato dal Trattato di Lisbona del 13 Dicembre 2007, il quale richiama tale articolo , non può dirsi entrato in vigore per effetto della bocciatura del Trattato stesso da parte dei cittadini irlandesi, il 53,4% dei quali, in occasione della consultazione referendaria, ha opposto un 'no' alla ratifica del testo che per entrare in vigore doveva essere ratificato da tutti i paesi.

Un secondo punto chiave riguarda il richiamo di cui all'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo, ai principi comunitari, come principi che regolano l'attività amministrativa. Ebbene proprio in virtù di tale richiamo sarebbe sostenibile che il principio di proporzionalità e la semplificazione come intesa nell'ordinamento comunitario si impongano anche nel nostro ordinamento. In particolare, il fatto che il suddetto richiamo non sia limitato a certe materie, ma sia anzi generalizzato, induce a pensare che grazie ad esso la valenza dei principi comunitari viene estesa anche al di fuori degli ambiti di operatività del trattato, ex art. 11 ed art. 117 Costituzione italiana. In tale ultimo senso sembra anche deporre la dottrina¹¹⁸ la quale sostiene che i principi dell'ordinamento comunitario non si applicano nel nostro ordinamento solo nelle materie di competenze comunitaria , ma anche al di fuori di esse e ciò essenzialmente per la loro natura di principio e dunque per la loro intrinseca trasversalità che li rende come delle "scuri" pronte ad abbattersi su qualsiasi norma interna.

¹¹⁶Per le argomentazioni addotte a sostegno di questa tesi del diritto alla semplicità si veda il § 2.1.2, ove peraltro si esprimono riserve sulla correttezza di questa tesi.

¹¹⁷Diversa la dottrina che esprime dubbi in proposito: da D. Sorace, *La buona amministrazione cit.* ; De Siervo, *La costituzione europea*, disponibile su www.studiperlapace.it.

¹¹⁸Vedi tra gli altri Strozzi, nel suo intervento del 30 Aprile 2008, alla scuola di dottorato in Diritto pubblico- urbanistico e dell'ambiente, presso l'Università degli studi di Firenze, in tema di *Integrazione e limiti ad essa, tra ordinamento nazionale e comunitario*.

In chiave interpretativa della norma in questione contenuta nell'art. 1 lg. proc., sono interessanti le osservazioni che fa il Sandulli nel suo saggio sulla proporzionalità amministrativa, in cui egli definisce il c.d. effetto di cross fertilization¹¹⁹, ovvero una sorta di effetto imitazione della legislazione comunitaria da parte del legislatore nazionale, giustificato anche dalla necessità di assicurare una certa omogeneità del nostro ordinamento. Si sostiene in altre parole che, anche ammesso che i principi comunitari si applichino solo nelle materie di competenza comunitaria, è anche vero che talora ciò potrebbe creare discriminazioni tra situazioni simili delle quali tuttavia una rientra nelle materie "comunitarie" e a cui dunque si applica un principio ed un'altra che invece non vi rientra. La somiglianza che può esservi tra queste circostanze può far sì che, come detto, non applicare il principio nel secondo caso appaia come una discriminazione a danno di chi si trova in questa fattispecie: per questo accade sovente che il legislatore intervenga per estendere il principio anche se a ciò non sia tenuto dalla normativa comunitaria direttamente. Ebbene, la norma in discussione dell'art. 1 legge sul procedimento amministrativo potrebbe essere ascritta proprio alla tendenza alla c.d. cross fertilization.

Se tali osservazioni sono esatte ci pare allora che ci siano le basi perché anche nel nostro ordinamento possa essere adottata una concezione di semplificazione come proporzionamento, e che ciò possa essere fatto nella prospettiva dell'amministrato ovvero incidendo in maniera diretta sugli oneri posti a carico del cittadino. E ciò in virtù della preminenza del diritto comunitario ci sembra essere una tappa necessitata del futuro processo di semplificazione.

2.3.5 Note brevi sul rapporto tra principio di sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa

L
a sussidiarietà verticale importa che la dislocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo nei quali si articola la Repubblica, deve essere disposta imputando le funzioni stesse al livello di governo più prossimo, in termini territoriali, ai portatori degli interessi amministrati, e anche nel rispetto dei principi di differenziazione ed adeguatezza. La ratio è nell'assunto che solo queste amministrazioni siano in grado di meglio soddisfare gli interessi cui è preordinata l'azione amministrativa. La ratio alla base

¹¹⁹A. Sandulli, op. cit., 324.

della sussidiarietà verticale è, dunque, sostanzialmente affine a quella che si è già vista a proposito del principio di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, mentre la sussidiarietà orizzontale riguarda i rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadino, la sussidiarietà verticale concerne i rapporti tra le pubbliche amministrazioni stesse. Infatti, in virtù di quest'ultima, la funzione viene attribuita all'amministrazione che è meglio in grado di soddisfare l'interesse generale, secondo i principi di adeguatezza e differenziazione. Ora, è evidente che la miglior soddisfazione dell'interesse generale passa anche attraverso la minore compressione possibile delle libertà individuali¹²⁰, ed ecco perché si può dire che l'amministrazione meglio in grado di soddisfare l'interesse generale, è tendenzialmente quella più vicina al cittadino medesimo, in quanto proprio questa vicinanza consentirà a tale amministrazione di meglio interpretare e soddisfare gli interessi e dunque di meno comprimere le libertà degli amministrati. Peraltro occorrerà anche accertare che tale amministrazione sia adeguata, sia dal punto di vista organizzativo, che funzionale e finanziario, ad assicurare tale tutela delle libertà costituzionali, essendo la suddetta vicinanza solamente indice della capacità di interpretare meglio gli interessi da soddisfare, ma non anche della capacità di soddisfarli effettivamente¹²¹. In tal senso si ricordino le parole del Ministro per le riforme e le innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni¹²², secondo le quali "I livelli amministrativi decentrati e di governo locale sono la più autorevole e credibile antenna rispetto alle esigenze reali dei cittadini e delle imprese"¹²³. Proprio in quanto sono la più credibile antenna rispetto a tali esigenze, si può affermare che i livelli di governo decentrati e locali, siano tendenzialmente anche i livelli di governo meglio in grado di garantire le libertà individuali. L'applicazione del principio di sussidiarietà verticale dà luogo ad una semplificazione amministrativa nella misura in cui tale attribuzione della funzione ad un ente, comporta sostanzialmente un

¹²⁰Ciò in quanto l'interesse pubblico è la sintesi degli interessi della collettività nonché di quelli individuali, coinvolti nell'azione amministrativa.

¹²¹Dunque questa vicinanza, non solo giustifica nella sussidiarietà orizzontale l'attribuzione di attività d'interesse generale al cittadino, ma giustifica anche, nella sussidiarietà verticale, l'attribuzione di attività d'interesse generale all'amministrazione più vicina al cittadino.

¹²²Ministro Luigi Nicolais, in occasione dell'audizione presso la Commissione I, Affari costituzionali, della presidenza del Consiglio, e interni, del 27 luglio 2006, reperibile sul sito internet www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stencomm/01/audiz2/2006/0727/s000r.htm.

¹²³Il passo è riportato anche da A. Celotto, *La legge 241 del 1990 novellata tra Stato regioni ed Enti locali: un problema ancora aperto*, in *La semplificazione tra Stato Regioni e autonomie locali, il caso della legge 241*, Quaderni del Foromez, 2006.

proporzionamento delle regole organizzative dell'amministrazione nel suo complesso, rispetto agli interessi sottesi all'amministrazione 124 : "la piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale...implicherà un ridimensionamento dei centri di competenza amministrativa, concentrando ove possibile, una data competenza presso un unico ente, quello più idoneo ad esercitarla. Ove attuata tale manovra dovrebbe comportare anzitutto una semplificazione organizzativa, che è indispensabile per una corretta semplificazione procedimentale" 125 . Come si vedrà¹²⁶, quando si parla di semplificazione organizzativa, si allude alla semplificazione che ha ad oggetto la struttura degli apparati amministrativi, quando, invece, si parla di semplificazione procedimentale, si allude alla semplificazione riguardante l'insieme di atti giuridicamente consequenziali che termina nel provvedimento. Con riferimento ad entrambe questi profili, l'applicazione del principio della sussidiarietà verticale comporta un adeguamento (quindi proporzionamento) dell'amministrazione agli interessi da amministrare: la sussidiarietà verticale infatti impone che gli interessi che un'amministrazione curi siano individuati in modo adeguato alle sue proprie capacità amministrative, organizzative, finanziarie, e , non ultimo, alla vicinanza dell'amministrazione medesima a questi interessi. Ciò può essere sintetizzato dicendo che la sussidiarietà verticale implica una proporzionalità fra l'amministrazione e gli interessi che la medesima è volta a curare.

Peraltro, si potrebbe sostenere che poiché il motivo della redistribuzione delle funzioni tra enti, operato per effetto della sussidiarietà verticale, è la necessità di meglio soddisfare gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, la prospettiva in cui opera tale proporzionamento è quella del cittadino, in quanto si vanno ad eliminare tutti quegli oneri superflui che gravano sul cittadino per effetto dello svolgimento dell'attività amministrativa da parte di un'amministrazione che non è adeguata.

¹²⁴ Interessanti spunti sul rapporto tra il principio di sussidiarietà verticale e la semplificazione si ritrovano in *Manuale di diritto amministrativo, Volume I*, pp. 394 e ss., di Francesco Bellomo, edizioni CEDAM, Padova, 2008; e anche in *Sussidiarietà e governo economico*, Cap. VI in particolare, di Paolo De Carli, edizioni Giuffrè, Milano, 2002. Sul tema del rapporto tra sussidiarietà verticale e semplificazione si veda anche P. De Carli, *Sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa*, Cap. VI del volume *Sussidiarietà e Governo economico*, Giuffrè 2002.

¹²⁵ Così Bellomo, p. 396, *op. cit.* .

¹²⁶ PARTE III, §7.1

La sussidiarietà verticale in conclusione può essere considerata un'applicazione del principio di proporzionalità alla distribuzione delle funzioni¹²⁷.

PRIME	CONCLUSIONI:	Sem
significa proporzionare		
libertà od al buon	Capitolo 3	Il richi:
delle diverse prospettive: dell'am	andamento vale solo a giu	min
dell'amministrazione		

Sulla base di quanto esposto ci pare di poter a: l'inconsistenza delle tesi, pur sostenute in dottrina, secondo semplificazione si fonda sulle libertà fondamentali o sul dell'efficacia ex art. 97 cost. Piuttosto, s'è visto come una teorica deve intendere il concetto del semplificare come un adeguamento dell'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima amministrazione.

¹²⁷Sulla distinzione tra sussidiarietà verticale e proporzionalità si veda A. Sandulli, *Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa*, edizioni CEDAM, Padova, 1998, il quale, alle pp.125 e ss., afferma che mentre la sussidiarietà è un criterio di distribuzione delle funzioni, la proporzionalità è un criterio che riguarda il come esercitare le funzioni medesime. Per lo stesso principio di proporzionalità, il legislatore statale sarebbe legittimato ad intervenire per assicurare che le regioni e gli enti locali perseguano politiche efficaci di semplificazione e che i medesimi operino in maniera coordinata. Così F. Bellomo, *op.cit.*, p. 394. Per questo intervento "l'alternativa è tra strumenti eteronomi e strumenti negoziati": i primi sono le intese di cui parla anche la sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale, i secondi consistono in tutti gli atti unilaterali adottati dallo Stato.

In questo senso il De Carli, *Sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa*, cap. VI, in "Sussidiarietà e governo economico, Giuffrè editore, 2002, p. 183, parla "del valore di principio della disciplina della ...semplificazione amministrativa nei confronti della legislazione regionale", ove tale valore si spiega proprio in quanto semplificare significa, in tale accezione, proporzionare le regole sulla distribuzione delle funzioni, ed è indubbio, come si vedrà, che la proporzionalità è un principio.

Tale concezione, come s'è visto nei §§ precedenti, risulta avvalorata tanto da sentenze della corte costituzionale, quanto dall'ordinamento comunitario.

Il vero problema che semmai si pone è quello di comprendere se la prospettiva da adottare sia quella della pubblica amministrazione o del cittadino amministrato. In altri termini, fermo che semplificare significa proporzionare, occorre constatare che talora l'eliminazione di ciò che è superfluo consiste nell'eliminazione di passaggi amministrativi, talaltra consiste nell'eliminazione di oneri amministrativi gravanti sul cittadino, ossia di quelli che nell'ordinamento comunitario sono chiamati 'compliance costs'. Le due prospettive generano risultati non sempre coincidenti, in quanto a volte l'eliminazione di ciò che è superfluo per il cittadino non si traduce anche in una riduzione di costi per l'amministrazione, e lo stesso l'eliminazione di un passaggio amministrativo ritenuto superfluo non sempre si traduce in un alleggerimento dei compliance cost per i cittadini. Peraltro può anche darsi l'evenienza che le due prospettive coincidano, come ad esempio nel caso dell'informatizzazione dei processi, la quale, come si mostrerà in seguito comporta da un lato un alleggerimento degli oneri per gli amministrati e dall'altro una riduzione dei costi e dei tempi di trattazione delle istanze e delle pratiche per l'amministrazione.

Peraltro s'è visto che, nell'ordinamento comunitario, ove s'adotta una visione dei rapporti tra cittadino ed amministrazione c.d. antropocentrica, delle due prospettive sembra preferibile quella del cittadino.

Il prosieguo della trattazione si curerà di evidenziare come, nel nostro ordinamento, con particolare riferimento alle leggi annuali di semplificazione, vi sia un atteggiamento ondivago tra le due prospettive.

La semplificazione nella legislazione

	Capitolo 4	Una breve
introduzione		
dell'indagine	A. Finalità e metodo del prosieguo	
B. L'individuazione delle leggi oggetto d'esegesi		

A) Finalità e metodo del prosieguo dell'indagine

A

questo punto dell'analisi ci si propone di verificare se i concetti di semplificazione (ed i correlati fondamentali costituzionali) esposti nella prima parte, trovino un riscontro nella legislazione ordinaria. In particolare, il risultato che ci si attende da questa verifica è la comprensione del se il legislatore abbia un ben preciso concetto di semplificazione, e dunque quale esso sia, ed inoltre se questo concetto sia sempre lo stesso in tutte le norme, o se viceversa sia diverso a seconda dei contesti.

Il primo passo che occorre fare per svolgere tale analisi consiste nell'individuazione delle principali leggi di semplificazione che nel corso degli ultimi tempi sono state adottate.

In proposito occorre mettere adeguatamente in luce che la selezione è stata operata in un mare magnum di disposizioni, e che le norme che di seguito indicheremo rappresentano una selezione (non un elenco con pretese di esaustività) operata sulla base di : un criterio nominalistico (sono state ad esempio considerate tutte le leggi c.d. di semplificazione, nonché le leggi che contengono CAPI o singole norme rubricati/e come 'semplificazione') ; un criterio di diretta attinenza alla tematica semplificatoria (si è cioè data preferenza a norme ed istituti trasversali, e che perciò avevano la finalità di

semplificare l'amministrazione tout court e non già di tutelare un interesse settoriale); un criterio cronologico (si è data preferenza alle norme più recenti e che perciò si ritiene presentino profili di maggiore interesse, escludendo così dal campo d'indagine ciò che è stato accostato alla semplificazione amministrativa in tempi più risalenti).

Individuate queste norme, in un secondo momento occorrerà procedere a un'esegesi delle stesse. Questa si articolerà attraverso due gradi: prima si esamineranno le leggi nel loro complesso, allo scopo di capire se in esse vi sia un concetto di semplificazione che si ritrova costantemente in tutto il tessuto normativo¹²⁸; in un secondo momento si procederà ad un'analisi specifica dei principali istituti di semplificazione in esse contenuti, in modo da approfondire il legame tra questi stessi istituti e la semplificazione¹²⁹. Occorre mettere adeguatamente in evidenza che, questo secondo tipo di esegesi è funzionalmente orientata alla verifica del concetto di semplificazione adottato e della prospettiva assunta dal legislatore nel far ricorso a questo concetto. Ciò che si vuole dire è che, l'analisi che segue non si sofferma sulla singola norma e/o sul singolo istituto di semplificazione contenuti nelle leggi esaminate, e sui relativi problemi interpretativo-applicativi, ma piuttosto mira alla comprensione del che cosa in concreto il legislatore si proponga di fare allorquando intende semplificare. Proprio a tal fine, un metodo d'indagine utile consiste nel domandarsi quale sia il modo in cui l'istituto di semplificazione incide sull'amministrazione, e quale sia l'oggetto della semplificazione.

Per studio del modo si intende la comprensione del come operano gli istituti che si esaminano, onde capire se, nella disciplina di uno specifico istituto, per semplificazione si intenda proporzionamento del procedimento e delle regole sostanziali di amministrazione agli interessi da curare (terza tesi esaminata nella PRIMA PARTE) o se piuttosto s'intenda un taglio finalizzato esclusivamente a meno limitare le libertà fondamentali (prima tesi esposta nella PRIMA PARTE, la quale assimila la semplificazione alla liberalizzazione).

Per studio dell'oggetto della semplificazione s'intende, invece, un'attività volta a capire se lo specifico istituto di semplificazione che si esamina incide sugli oneri posti a carico del cittadino, o se viceversa va ad influire sull'attività amministrativa in sé considerata (quindi sui costi per la P.A. in senso soggettivo). Nel primo caso, è evidente che la prospettiva adottata è quella del cittadino, nel senso che scopo primo della semplificazione è rendere 'più semplice la vita' di costui; se viceversa, si nota che la semplificazione ha ad oggetto l'attività amministrativa in sé considerate, potrà anche dirsi che la

¹²⁸Vedi infra § 5.

¹²⁹Vedi infra § 6.

prospettiva è quella della pubblica amministrazione, ove scopo immediato della semplificazione sarà ridurre i costi della P.A. .

B) L'individuazione delle leggi oggetto di esegesi

Principiando il nostro discorso dall'individuazione del materiale normativo da esaminare, è opportuno premettere che a questa tematica ci si iniziò ad interessare, con alcuni studi e l'elaborazione di disegni di legge, già con il governo Ricasoli nei primi anni seguenti l'unità d'Italia¹³⁰, e che su di essa l'attenzione s'è sempre tenuta alta fino all'epoca odierna dell'Italia Repubblicana: per questo motivo ci si trova davanti ad una notevole quantità di materiale normativo o di semplici progetti che parlano di semplificazione o che fanno di essa un obiettivo.

Tuttavia, tra questi progetti solo pochi si sono tradotti in norme effettivamente vigenti, e ciò è accaduto soprattutto in tempi che potremmo valutare come relativamente recenti se consideriamo la storia della pubblica amministrazione italiana a partire dall'unità d'Italia. Inoltre in quei casi in cui ciò è accaduto, le norme non sempre hanno sortito significativi effetti di semplificazione amministrativa. Proprio a questa constatazione è legato il principale motivo per cui abbiamo ritenuto di adottare il sopra indicato criterio cronologico nella selezione del materiale normativo da esaminare: infatti ad andare molto indietro nel tempo, non si trovano molti progetti di semplificazione trasformati in legge.

Per una riprova di quanto appena detto si opera di seguito un breve excursus storico delle principali proposte di legge e leggi in materia di semplificazione amministrativa.

I cennati progetti di Bettino Ricasoli sulla semplificazione delle procedure di spesa, rimasero inattuati. Anni dopo, nel periodo della prima guerra mondiale, l'amministrazione andò all'opposto "complicandosi", in quanto si arricchì di organi, enti, e di passaggi amministrativi. Durante il ventennio fascista, vi furono, specie nei primi anni, forti velleità di semplificazione della pubblica amministrazione, che qui si sposavano, da un lato con la propaganda che voleva un cambiamento radicale rispetto al passato (equiparato alla complicazione) e dall'altro con la necessità di un

¹³⁰Ci si riferisce agli studi affidati dal governo Ricasoli nel 1866 a Binda, capo divisione del Ministero dell'Interno, sull' "*analisi del tempo che richiede compiere tutte le scritturazioni che secondo l'attuale ordinamento vogliono operare per un mandato di pagamento*".

controllo della politica sull'amministrazione, controllo che si riteneva più facile con un'amministrazione più semplice¹³¹. Tuttavia, a dispetto dei proclami, a partire dalla riforma De Stefani del 1926, si assistette solamente ad una ristrutturazione in senso gerarchico della P.A., ed addirittura ad una moltiplicazione degli enti pubblici economici (c.d. enti Beneduce), la quale evidentemente costituiva, invece, una complicazione del quadro amministrativo.

Negli anni del secondo dopoguerra, alcune proposte di legge sulla semplificazione amministrativa furono elaborate alla Commissione di studio istituita dal Presidente del Consiglio Bonomi l'11 ottobre 1944, e presieduta da Ugo Forti: si tratta tuttavia di proposte che si limitano a "prudenti ritocchi dei congegni amministrativi"¹³². Nei seguenti anni '50 e '60, il tema della semplificazione è studiato dall'Ufficio per la riforma dell'amministrazione, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e diretto da Roberto Lucifredi: le analisi condotte si soffermano soprattutto sull'utilizzo delle nuove tecnologie nell'amministrazione, sull'analisi dei costi e dei tempi di esecuzione amministrativa. Tuttavia anche in tal caso, alla messe di elaborazioni progettuali raramente seguono effettive realizzazioni.

La semplificazione amministrativa è oggetto di rinnovata attenzione a partire dal 1990, quando, in un primo momento, è la legge c.d. sul procedimento amministrativo che gli dedica un intero CAPO contenente varie disposizioni (ad esempio quelle sulla dichiarazione di inizio di attività, quelle sul silenzio assenso e sulla conferenza di servizi), e poi, sono una serie di leggi dette "annuali di semplificazione" ad introdurre norme, in una pluralità di settori, con il dichiarato scopo di semplificare la legislazione e l'amministrazione dei medesimi (sono le leggi n.127 del 1997; n.50 del 1999; n.340 del 2000; n.229 del 2003 ed infine n. 246 del 2005).

Proprio relativamente a questi ultimi anni è praticabile la seguente periodizzazione¹³³:

- i primi anni '90, durante i quali la semplificazione è funzionale all'ammodernamento della P.A., ove per ammodernamento si intende il miglioramento dei suoi risultati ed il contenimento dei costi relativi. In tale periodo è tuttavia ancora diffusa la prassi delle semplificazioni mediante "delegificazioni disposte a grappolo" da leggi di riforma dei singoli settori (si veda ad esempio la legge 537/93) o il ricorso a leggi

¹³¹La semplicità, evidentemente, era qui intesa nella prospettiva della P.A. in senso soggettivo.

¹³²Il virgolettato è di Ciro Silvestro in, *Storia della pubblica amministrazione italiana*, in Carriera prefettizia, a cura di M.Teresa Sempreviva, edizioni ildirittopericoncorsi.it, pp.124 e ss.

¹³³Vedi T. Bonetti, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2008, p.173.

che pur essendo generali (come la legge generale sul procedimento amministrativo) sono frutto di iniziative isolate e non, piuttosto, di ampie e continuate politiche.

- il quinquennio relativo alla XIII° legislatura (1996-2001), durante il quale le politiche di semplificazione sono istituzionalizzate e si intrecciano con quelle di liberalizzazione: viene infatti previsto un progetto annuale di legge di semplificazione, e spesso si accosta (e confonde) il concetto di semplificazione con quello di liberalizzazione. Nell'ambito di questa legislatura si passa, peraltro, da un iniziale approccio detto di micro-semplificazione ovvero di semplificazione per singoli procedimenti alla semplificazione e riordino di interi settori organici¹³⁴.

- il quinquennio relativo alla XIV° legislatura (2001-2006), il quale si connota per una scarsa attenzione ai temi della semplificazione amministrativa ed una più accentuata nei confronti della semplificazione normativa.

Capitolo 5

L'esegesi delle principali leggi di semplificazione

A) L. 241/90- B) L. 59/97- C) L. 127/97-
D) L. 50/99-
E) L. 340/00- F) L. 229/03 e L. 246/05
G) Lo schema di D. Lgs. recante attuazione della direttiva comunitaria 2006/123

A) Lg. 241/90

La legge in esame si prefigge di introdurre una disciplina 'generale' del procedimento amministrativo, ovvero che sia sempre applicabile in mancanza di disposizioni diverse.

Già in questo primo senso, essa provvede ad una semplificazione, ancorché normativa: essa infatti chiarisce il quadro normativo di riferimento per l'amministrazione che deve curare interessi che non sono assistiti da una disciplina del modo in cui agire; e chiarisce inoltre quali sono i limiti del potere della pubblica amministrazione posti a garanzia dell'amministrato, che il medesimo può invocare per difendere i propri interessi.

Il CAPO IV della legge è rubricato "Semplificazione dell'azione amministrativa" e contiene le norme, che in seguito esamineremo

¹³⁴ Così F. Senofonte, *Procedimenti speciali di semplificazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2003, p.121

dettagliatamente, sulla conferenza di servizi, sugli accordi tra pubbliche amministrazioni, sull'attività consultiva, sulle valutazioni tecniche, sull'autocertificazione, sulla DIA e sul silenzio assenso, le quali provvedono invece ad una semplificazione amministrativa.

Il concetto di semplificazione amministrativa, così come emerge da questo CAPO, sembra non essere omogeneo, in quanto in esso si affiancano istituti il cui quoad consistam è un intervento sul procedimento (come il silenzio assenso o gli accordi sostitutivi di provvedimento: i quali "tagliano" il procedimento nel suo atto conclusivo, ossia il provvedimento), ad altri che piuttosto incidono sugli oneri posti a carico del cittadino (come la DIA, la quale infatti non esime l'amministrazione dal dovere di verificare la sussistenza dei requisiti sostanziali e dunque di svolgere la connessa attività procedimentale)

Da tale legge sembrerebbe emergere dunque un'ambivalenza del concetto di semplificazione, talora inteso nella prospettiva dell'amministrato (perché volto a ridurre gli oneri gravanti sul costui), talaltra inteso piuttosto in quella dell'amministrazione (perché volto a ridurre gli oneri a carico della P.A., e dunque il procedimento da svolgere).

Quest'ambivalenza sembra peraltro essere coerente con i principi generali dell'attività amministrativa, indicati nell'art. 1 della medesima legge, tra i quali vi sono: il principio di economicità, quello di efficacia, e i principi di pubblicità e trasparenza, nonché i principi dell'ordinamento comunitario e quello di non aggravamento. Infatti, anche tra questi principi ve ne sono taluni che svolgono in primis una funzione di tutela del cittadino, e talaltri che sono piuttosto ascrivibili ad una prospettiva di riduzione degli oneri gravanti sulla P.A. in senso soggettivo. Per comprendere meglio tale ambivalenza dei principi espressi dall'art. 1 è sufficiente pensare che, il richiamo all'efficacia ed all'economicità, potrebbe dar luogo, nelle sue applicazioni, ad antinomie con i principi di pubblicità e trasparenza, in quanto per la soddisfazione di questi ultimi due sono spesso richiesti passaggi procedurali ulteriori che, al contempo, finiscono col rendere più lunga e costosa (in questo senso inefficiente) l'azione amministrativa.

Da un lato, allora, i principi di efficacia ed efficienza sembrano spingere l'interprete a ragionare nell'ottica dell'amministratore, la cui attività dev'essere resa più semplice per assicurare dei costi contenuti in rapporto ai risultati¹³⁵, dall'altro il riferimento alla pubblicità e soprattutto alla trasparenza, sembra invece spingere ad una prospettiva in cui semplificare significa ridurre gli oneri gravanti sul cittadino (compresi quelli connessi all'incertezza seguente alla poca

¹³⁵A questi principi sarebbero riconducibili quegli istituti della legge 241/90 che semplificano nella prospettiva della pubblica amministrazione.

trasparenza)¹³⁶. In questo senso si può affermare che l'ambivalenza della prospettiva in cui è inteso il concetto di semplificazione, nella legge sul procedimento, è proiezione dei principi generale dell'attività amministrativa espressi nell'art. 1 suddetto.

La legge sul procedimento amministrativo si regge tutta su questa tensione tra opposti principi, tensione che trova una valvola di sfogo nel principio di proporzionalità. Non è allora un caso che anche quest'ultimo principio sia implicitamente richiamato quando l'art. 1 menziona i "principi dell'ordinamento comunitario" (tra i quali vi è senz'altro quello di proporzionalità), e quando si dice che "l'amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria". Dopo avere posto i principi di pubblicità e trasparenza da un lato, e quelli di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa dall'altro, occorre infatti un giusto temperamento tra le esigenze, talora opposte, cui essi rimandano: e questo si rinviene proprio nel principio di proporzionalità. Espressione di questo temperamento è anche il CAPO IV sulla semplificazione amministrativa. Il concetto di semplificazione che si ricava dalle norme in esso contenute sembra infatti essere basato su due diverse prospettive: e ciò accade proprio perché gli stessi principi generali di cui all'art. 1 (di trasparenza e pubblicità da un lato, di efficacia ed efficienza dall'altro) esprimono due prospettive diverse cui dev'essere orientata l'attività amministrativa. In tale contesto, la compresenza di questi diversi istituti nel medesimo CAPO soddisfa principi diversi e perciò realizza, anzitutto a livello sistematico, un temperamento basato sul principio di proporzionalità. D'altronde, anche nella disciplina del medesimo istituto sono rinvenibili (e si avrà cura di evidenziarlo nell'analisi dei medesimi, che come detto, seguirà al § 6.) spunti per affermare che in esso si tutelano contrapposti interessi e che dunque la loro disciplina è la risultante di un bilanciamento dei medesimi basato sul principio di proporzionalità.

Al di là del ricorso a diverse prospettive nella formulazione del concetto di semplificazione amministrativa, ciò che è comunque certo (a leggere il testo della legge in esame) è che la semplificazione vada intesa come proporzionamento dell'azione amministrativa agli interessi contrastanti sottesi all'azione stessa, ovvero sia come eliminazione del superfluo rispetto agli interessi da curare. E ciò anzitutto per il visto richiamo al principio di proporzionalità, alla luce del quale le norme della legge (e dunque anche quelle del CAPO IV) vanno interpretate, e poi anche per il modo in cui sono disegnati i

¹³⁶A questi principi sono invece più affini gli istituti che semplificano nella prospettiva del cittadino, allo scopo di ridurre gli oneri gravanti sull'esercizio delle sue libertà.

singoli istituti di semplificazione (la disciplina sul dissenso in conferenza di servizi, le eccezioni all'ambito di applicazione della DIA, sono ad esempio giustificate dall'intenzione di tutelare interessi che si contrappongono a quelli tutelati dall'applicazione dell'istituto della conferenza di servizi o della DIA).

B)Lg. 59/97

La legge in esame ha un ruolo fondamentale nella tematica della semplificazione amministrativa, in quanto impone al governo la presentazione di un disegno di legge annuale proprio allo scopo di semplificare l'azione amministrativa.

La legge medesima, nel definire il concetto di legge annuale di semplificazione, offre importanti indicazioni sul significato di semplificazione amministrativa, e costituisce perciò un ulteriore banco di prova dei concetti elaborati nella PARTE I della presente analisi.

L'art. 20 comma 1 finalizza la presentazione della legge annuale di semplificazione alla "ridefinizione dell'area 'incidenza delle pubbliche funzioni". La semplificazione sembrerebbe perciò esser vista nell'ottica del cittadino, ed essere orientata alla minor limitazione delle sue libertà.

D'altro canto, è anche vero che lo stesso art. 20 indica, indifferentemente, tra i criteri dei quali il governo deve tener conto nell'elaborare i suddetti disegni di legge annuali, richiami all'uno ed all'altro concetto di semplificazione, ovverosia tanto ad interventi sul procedimento, quanto ad interventi sugli oneri posti a carico del cittadino. Se infatti le indicazioni attinenti alla razionalizzazione organizzativa degli uffici mirano a rendere più agile l'attività dell'amministrazione agente¹³⁷ Anche e previsioni del comma 4 lett. a), sembrano riferirsi ad una prospettiva semplificatoria che è quella della pubblica amministrazione: esse concernono la riduzione delle fasi dei procedimenti, e delle pubbliche amministrazioni che vi

¹³⁷Nel dettaglio si tratta delle lett. l) ed m) dell'art. 20 comma 3 sull'attribuzione di funzioni ai comuni in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; sull'adeguamento dell'organizzazione della P.A. alle modalità di esercizio delle funzioni semplificate ai sensi del medesimo comma 3, lettere f ter) ed f quinquies); sull'avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative da parte di altre P.A., dell'art. 20 comma 4; sulla conformazione ai principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza creando sedi stabili di concertazione; ed infine art. 20 comma 8 lett. a) sul trasferimento ad organi monocratici od a dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali.

intervengono. Così anche la lett. b) su la riduzione dei termini per la conclusione del procedimento; lett. d) la riduzione del numero degli stessi procedimenti amministrativi ed il loro accorpamento; lett.c) sulla regolazione uniforme dei procedimenti che si svolgono presso amministrazioni differenti; lettere f) ed f bis) sul più ampio utilizzo delle tecnologie informatiche e degli strumenti del diritto privato, che confermano questo secondo intendimento di semplificazione dal punto di vista dell'amministrazione. , rimandando l'interprete ad un concetto di semplicità per l'amministrazione, al contrario, l'invito a trasformare in provvedimenti autorizzatori le concessioni (art. 20 comma 5 lett. g quinquies) è suscettibile di modificare il contenuto della decisione più che la forma del procedimento, in quanto non v'è dubbio che la tendenziale minore discrezionalità collegata all'autorizzazione renda più semplice e certo l'ottenimento del risultato cui aspira, rimandando l'interprete ad un concetto di semplicità nella prospettiva del cittadino amministrato.

Alla medesima prospettiva di semplificazione nell'ottica del cittadino amministrato, sembrano ascrivibili quelle disposizioni (comma 3 lett. h) sulla "promozione di interventi di autoregolazione per standard qualitativi e delle certificazioni di conformità", e (lett. i) sull' "autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione per le ipotesi per le quali sono soppressi i poteri amministrativi autorizzatori".

In sostanza, anche da questo testo normativo, così come dalla legge generale sul procedimento amministrativo, non emerge un concetto univoco di semplificazione, poiché il legislatore tra una norma e l'altra oscilla tra due opposte accezioni del concetto di "rendere più semplice": rendere più semplice per il cittadino e rendere più semplice per l'amministratore. Il legislatore ha comunque chiaro, anche in questa normativa, che semplificare significhi sempre proporzionare gli oneri agli interessi da curare, e quindi anche eliminare il superfluo. Si legga ad esempio l'art. 20 comma 3 lett. d), secondo il quale occorre procedere all' "eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non vi contrastino gli interessi pubblici...". A questa direttiva appena cennata, si dice, debbono attenersi tanto i decreti delegati quanto i regolamenti ex art. 17 comma 1 e 2 della lg. 400/88. In particolare, è l'inciso "ove non vi contrastino gli interessi pubblici" che rende edotti del fatto che semplificare significhi proporzionare e che permette, di conseguenza, di dire che la ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni di cui al comma precedente assume i contorni non di mera riduzione degli oneri a carico del cittadino, ma di adeguamento delle regole agli interessi sottesi.

C) Lg. 127/97

La legge n. 127 del 1997 reca “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo”.

Ai fini della nostra indagine risultano molto utili le previsioni, di essa, sulla “Semplificazione dei procedimenti di controllo e di decisione”. Ci riferiamo, in particolare, all’art. 17 (commi da 1 a 64) il quale, al fine di rendere più efficiente la conferenza di servizi, introduce norme sull’organizzazione dei lavori, e sul dissenso espresso da amministrazioni preposte alla tutela di interessi c.d. “sensibili” durante i lavori della medesima (comma 2bis), nonché norme volte ad eliminare procedimenti stabilendo che l’approvazione dell’accordo di programma comporti ex se la dichiarazione di p.u. (comma 5 bis).

Se la semplificazione consiste in interventi quali quelli appena riferiti, è lecito dedurre che in questo testo normativo il legislatore adotta un concetto di semplificazione quale riduzione dell’attività amministrativa, in una prospettiva in cui l’obiettivo è rendere più semplice per l’amministratore la propria attività. La conferenza di servizi e l’accordo di programma, e quindi anche le norme sopra citate che li riguardano, sono infatti strumenti di coordinamento dell’operato delle P.P.A.A., e ciò rende palese che l’ottica assunta in questa legge è quella dell’amministratore.

D) Lg. 50/99

Si tratta della prima legge annuale di semplificazione.

Essa integra i criteri direttivi, già introdotti dalle precedenti leggi, per l’esercizio delle deleghe al governo in materia di semplificazione, ed inoltre focalizza sulla semplificazione procedimentale dettando direttamente una serie di norme in merito.

Tuttavia la legge 50/99 fa un passo ulteriore rispetto alle precedenti leggi di semplificazione, in quanto non si limita a semplificare il “tessuto preesistente”, ma effettua anche il tentativo di introdurre direttamente una semplicità dell’azione amministrativa e non attraverso la semplificazione di un’amministrazione originariamente complicata¹³⁸. Ci si riferisce in particolare alle norme che

¹³⁸In tal senso vedi D.Sorace, *Buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della costituzione* su www.costituzionalismo.it

introducono il c.d. "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure", il quale ha il compito di "supportare l'attuazione dei processi di ... semplificazione", ed all'art. 5, il quale introduce la c.d. AIR, ovvero l'analisi d'impatto della regolamentazione, e la consultazione sistematica degli stakeholders ossia dei portatori di interessi¹³⁹.

E) Lg. 340/00

Si tratta della seconda legge annuale di semplificazione. Una visione complessiva delle norme in essa contenute, permette di constatare che, così come nelle leggi analizzate in precedenza, anche nella seconda legge di semplificazione il legislatore adotta un concetto di semplificazione non univoco. S'intende dire che, come risulterà dall'analisi che segue, talora il legislatore parte dal presupposto che la semplicità cui occorre tendere è la semplicità per il cittadino amministrato e dunque consiste in un alleggerimento degli oneri su di lui gravanti. Talaltra, invece, la semplicità che si vuole realizzare è quella dell'amministrazione, o, detto altrimenti, per l'amministratore, e perciò ci si trova davanti ad interventi, realizzati con la finalità di semplificare, che incidono in primis sull'attività amministrativa, i quali peraltro, come si è visto nella PARTE I, non sempre si riflettono anche in un alleggerimento degli oneri gravanti sull'amministrato. Sintetizzando può dirsi che ancora una volta si oscilla tra la prospettiva del cittadino e quella dell'amministrazione.

Analizzando nel dettaglio la legge 340/00, si può dire che essa segue tre direttive d'intervento, in quanto, in primo luogo essa sviluppa la disciplina della precedente lg. 50/99 (artt. 1, 6, 9, 11), in secondo luogo ne amplia l'ambito applicativo (artt. 2, 4 e 24), ed infine detta norme sulla semplificazione nella legislazione regionale.

Sotto il primo profilo, la legge in questione non fa altro che apportare modifiche ai criteri dettati dalle norme previgenti ed a cui il Governo deve attenersi nell'adozione dei decreti delegati nonché dei regolamenti di semplificazione. Nella misura in cui fa ciò non sembra discostarsi dall'incertezza sul concetto di semplificazione che in quelle norme vi era.

Sotto il secondo profilo, troviamo invece nuovi spunti per esaminare la correttezza dei concetti di semplificazione esposti nella PARTE I. Soprattutto negli artt. 2 e 4 si assiste, come detto, ad un ampliamento dell'oggetto della semplificazione. Ciò significa che si

¹³⁹Così Silvestro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* n.1/2002, pp. 117-136.

fa luogo all'introduzione di nuovi istituti di semplificazione, o comunque ad ulteriori semplificazioni di istituti già previsti. Quest'ultimo è il caso dell'art. 2, il quale riguarda l'autocertificazione: si prevede il ricorso ad essa come strumento di semplificazione, e si afferma che dev'essere ammesso il suo utilizzo anche nei rapporti tra privati che vi consentano. In sostanza non è necessario che un cittadino esibisca un certificato prodotto dall'amministrazione per dimostrare ad un altro privato cittadino uno stato o una qualità personali, se quest'ultimo acconsente a ciò. Se tuttavia, chi riceve l'autocertificazione nutre dei dubbi sulla veridicità di quanto autocertificato, in tali casi, la legge fa salva la possibilità per egli, di chiedere conferma alla P.A. del contenuto dell'autocertificazione stessa ed impone espressamente all'amministrazione l'obbligo di rispondere. Quindi gli oneri a carico del privato cittadino sono indubbiamente alleggeriti, mentre quelli a carico dell'amministrazione risultano solo eventualmente ridotti, ovverosia solo se il cittadino si accontenti dell'autocertificazione. Ciò significa che in questo caso si sta cercando di realizzare la semplicità per colui che è amministrato e non già di semplificare nell'ottica della P.A. .

L'autocertificazione, infatti, non implica necessariamente per la P.A. una riduzione delle spese e dunque una maggiore efficienza, perché l'amministrazione il cui certificato è sostituito è comunque tenuta a riscontri su richiesta di chi riceve il documento (sia che questo sia un'altra amministrazione, sia che si tratti invece di un privato cittadino).

Tra le disposizioni che seguono, come accennato, merita attenzione anche l'art. 24. Esso, infatti, sembra ricollegarsi allo stesso concetto di semplificazione illustrato nel commento al precedente art. 2. L'art. 24 infatti, riguarda le I.C.T.: una sigla con la quale abitualmente si designano tutti i mezzi di comunicazione informatici, e che letteralmente sta per information & communication technologies. La norma contenuta nell'art. 24 impone il ricorso a queste tecnologie per pubblicare i bandi di gara delle pubbliche amministrazioni, nonché per acquisire, nei casi individuati da un emanando regolamento, beni e servizi da parte della P.A. . Tale norma è ascrivibile, insieme a quella dell'art. 2 già visto, alla prospettiva semplificatoria del cittadino in quanto consiste in un intervento che rende più semplice per il medesimo relazionarsi con l'amministrazione¹⁴⁰; viceversa per quest'ultima si tratta dell'imposizione di un obbligo e dunque di una misura restrittiva della discrezionalità, la

¹⁴⁰In particolare, la possibilità di reperire più agevolmente informazioni relative ai bandi di gara mediante le tecnologie digitali costituisce una riduzione degli oneri per il cittadino, imprenditore e non, in quanto si riducono i tempi, i costi (e talora anche le incertezze) legate al recarsi fisicamente presso uno o molteplici uffici della P.A.

quale, comporta inoltre, almeno in un primo momento, investimenti notevoli per l'acquisto di strumenti informatici e per l'istruzione del personale. Per queste ragioni non può dirsi che si tratta di un intervento volto a rendere più semplice l'attività dell'amministratore pubblico.

Certo è che, tale misura può avere anche riflessi in termini di semplicità per l'amministrazione stessa (pubblicare un bando on-line consente di tagliare i tempi della pubblicazione ed i costi connessi al formato cartaceo), ma ciò rappresenta un effetto riflesso¹⁴¹ di un intervento che, come appena spiegato, è di per sé volto ad alleggerire gli oneri gravanti sul cittadino.

A diverse conclusioni, circa il significato da attribuire al concetto di semplificazione amministrativa, sembra invece condurre l'art. 4 della medesima legge 340/00. Anche l'articolo in questione può essere ascritto al gruppo di norme della legge 340/00 che, come si è detto poc'anzi nel delineare le tre direttive d'intervento di questa legge, introducono nuove forme di semplificazione.

Esso riguarda il rilascio dei passaporti e ne semplifica il relativo procedimento, nonché l'organizzazione che lo svolge, prevedendo la possibilità che il ministro degli esteri deleghi alle questure (dunque al ministero degli interni) od ai comuni talune funzioni attinenti. L'art. 4, a differenza del precedente art. 2, presuppone dunque una semplificazione intesa come riduzione degli oneri amministrativi, ovvero sia come semplicità per l'amministrazione. In tale caso infatti, la semplificazione è realizzata mediante uno spostamento dell'esercizio di una funzione, dal ministero degli affari esteri a quello degli interni, od ai Comuni: si tratta di una misura che non consiste propriamente in un alleggerimento degli oneri gravanti sul cittadino che richiede il passaporto.

Come si è avuto cura di precisare nella PARTE I, peraltro ciò non esclude che un simile trasferimento possa recare benefici per l'amministrato, ma è anche vero che questa eventualità rappresenta non il *proprium* della semplificazione (che resta sempre un intervento che rende più semplice l'attività dell'amministrazione) ma un suo effetto, appunto, eventuale. Nel caso del rilascio del passaporto, ciò è particolarmente evidente: la riorganizzazione delle funzioni svolte dallo Stato è una misura riguardante direttamente l'amministrazione in senso soggettivo, la quale ha tuttavia anche l'effetto di rendere più semplice "la vita" del cittadino, in quanto gli uffici delle questure e dei comuni hanno una

¹⁴¹La constatazione che, per la P.A., l'effetto vantaggioso della pubblicazione *on-line* dei bandi è ritardato dalla necessità di iniziali investimenti, conduce ad evidenziare che il taglio dei costi connessi alla pubblicazione è un mero effetto economico *non voluto*, di un intervento giuridico che è posto in via immediata a tutela dell'amministrato.

diffusione sul territorio più capillare di quelli del ministero degli esteri.

D'altronde, l'aver inserito la delega ai Comuni di talune funzioni attinenti al rilascio dei passaporti tra gli strumenti di semplificazione¹⁴², rappresenta una conferma di come il principio della sussidiarietà verticale possa rappresentare uno strumento per semplificare l'attività amministrativa: infatti l'attribuzione di una funzione mediante delega ad una amministrazione più decentrata sul territorio (quale il ministero dell'interno, mediante le questure) può senz'altro considerarsi applicazione del principio di sussidiarietà verticale. Si ricorderà che, come già s'è spiegato nella PARTE I di quest'analisi, la sussidiarietà verticale può essere strumento per la semplificazione organizzativa.

Per quanto invece riguarda le accennate norme della legge 340/00 sulla semplificazione negli ordinamenti regionale e degli enti locali, va detto che anche esse offrono qualche interessante spunto di riflessione ai fini della nostra indagine sull'idea che il legislatore ha della semplificazione amministrativa.

L'art. 13, semplifica, razionalizzandolo, il quadro delle competenze ed attribuisce a regioni ed enti locali, cui sono attribuite le funzioni di amministrazione attiva, anche le funzioni consultive, quelle istruttorie e quelle preparatorie. In sostanza, la norma opera un'omogeneizzazione del quadro delle competenze della P.A., secondo un criterio della 'materia', ed incide in via diretta sull'attività che l'amministrazione deve svolgere, rendendola più semplice proprio in seguito a tale razionalizzazione. Perciò la norma si ricollega all'art. 4 appena visto, dando luogo anch'esso ad un intervento diretto a rendere più semplice l'attività svolta dalla pubblica amministrazione, quindi a semplificare nella prospettiva della P.A. .

L'art.19 prevede invece che le regioni razionalizzino i procedimenti di rilascio di erogazioni finanziarie alle imprese, in modo da renderli più proficui e celeri. La semplificazione passa qui attraverso la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini, e perciò è indubbio si tratti di un intervento finalizzato a rendere più semplice l'esercizio delle libertà per il cittadino che si rapporta con la pubblica amministrazione.

A giudicare da quanto appena esposto sulla legge n. 340 del 2000, è dunque corretto affermare che anche questa legge di semplificazione non consente all'interprete di affermare che il legislatore abbia un concetto chiaro e costante di cosa sia la semplificazione amministrativa, in quanto, così come nelle leggi prima commentate, anche in essa l'atteggiamento del medesimo oscilla tra una prospettiva in cui si mira alla semplicità per il cittadino

¹⁴²Non si dimentichi che tutta la legge in esame ha il dichiarato scopo di semplificare.

amministrato ed un'altra, che non sempre è coincidente, in cui si mira alla semplicità per la pubblica amministrazione in sé considerata.

F) Lg. 229/03 e Lg. 246/05

Altro interessante banco di prova dei concetti elaborati nella PARTE I è costituito dalle altre due leggi annuali di semplificazione: la n. 229 del 2003, e la n. 246 del 2005.

Anche in esse si trova una conferma dell'incertezza nell'elaborazione normativa del concetto di semplificazione amministrativa.

La legge n. 229 introduce un concetto nuovo: quello di "riassetto normativo". Esso è definito anzitutto con riferimento a una serie di misure, le quali sono funzionali ad una maggiore libertà d'intrapresa dell'attività economica¹⁴³; ma anche con riferimento ad altre misure più verosimilmente riconducibili ad un'idea di semplificazione come economicità e maggior velocità dell'azione della pubblica amministrazione¹⁴⁴.

Il concetto di riassetto normativo, peraltro, ricomprende anche quello di semplificazione normativa, inteso come maggior chiarezza nel dettato normativo e razionalizzazione del quadro delle fonti. Ed infatti la legge in questione incide sull'assetto normativo in materia di "sicurezza del lavoro" (art.3), assicurazioni (art.4), prodotti alimentari (art.6), tutela dei consumatori (art.7), disposizioni relative al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, prevedendo in tutte queste materie il ricorso a testi unici.

¹⁴³Secondo la presente legge il riassetto normativo comprende infatti "la determinazione di misure amministrative compatibili con le caratteristiche gestionali e organizzative delle imprese" (art. 3), la "semplificazione delle procedure esistenti eliminando quelle che pongono a carico delle aziende oneri non prescritti per gli stessi in altri paesi dell'unione europea"(art.6), ed anche l' "abrogazione o modifica delle norme rese inapplicabili o superate dallo sviluppo tecnologico e non più adeguate allo sviluppo normativo delle imprese" (art. 6). Sono tutte queste misure riconducibili a quella che abbiamo chiamato prospettiva dell'amministrato.

¹⁴⁴Tra queste la legge indica la "promozione di codici di condotta"(art.3), e soprattutto il "riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali per evitare sovrapposizioni e duplicazioni", che costituiscono interventi che rendono più semplice lo svolgimento dell'attività amministrativa. Si tratta di misure più strettamente pertinenti ad una prospettiva che è quella dell'amministratore, in quanto esse incidono direttamente, riducendoli, sugli oneri che l'amministrazione deve affrontare per la cura degli interessi.

Per quanto concerne, invece, la legge n.246 del 2005, essa è altrettanto ondivaga nel fornire un concetto di semplificazione amministrativa: essa infatti ribadisce il concetto di riassetto normativo negli stessi termini in cui esso è definito nella precedente legge 229/03, peraltro con la sola differenza che qui si focalizza l'attenzione anche sui cittadini non imprenditori e sulle libertà diverse da quella d'intrapresa economica. Tuttavia, per il resto, nel riassetto normativo sono ricomprese tanto misure che adeguano l'amministrazione agli interessi curati mediante un alleggerimento degli oneri gravanti sulle libertà del cittadino, sia misure che, invece, danno luogo ad una riduzione dei costi di amministrazione per la P.A. in senso soggettivo.

G) Lo schema di D. Lgs. recante attuazione della direttiva comunitaria 2006/123

Il 17 Dicembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva comunitaria 2006/123/145, altrimenti conosciuta come “direttiva servizi” o “direttiva Bolkestein”. Si tratta di una normativa che disciplina il mercato dei servizi, e quindi l'offerta di “un'attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale” (art.1 comma 1), la quale è “normalmente fornita(a) dietro retribuzione”(art. 8 comma 1 lett. a). Al momento in cui si scrive, tuttavia, il testo non è ancora da ritenersi in vigore, in quanto da sottoporsi ancora ai prescritti pareri e in quanto occorrerà promulgarlo e pubblicarlo in G.U. . Pur con queste precisazioni si ritiene di poter procedere ad un esame di questo testo, seppure ai limitati fini , che qui interessano, di verifica della validità del concetto di semplificazione elaborato nella PARTE PRIMA del presente lavoro.

Il decreto legislativo approvato il 20 Dicembre è suddiviso in tre PARTI: la prima riguarda le disposizioni c.d. “Generali”, ovverosia applicabili a tutti i procedimenti, nonché le definizioni e le norme riguardanti l'ambito di applicazione del decreto; la seconda, comprende le disposizioni applicabili a determinati tipi di procedimenti (evidentemente sempre nell'ambito di quelli attinenti ai servizi), ovverosia ai procedimenti di competenza del Ministero della Giustizia (Titolo I), del Ministero dello Sviluppo Economico (Titolo II), e di altre amministrazioni (Titolo III); la terza parte concerne

¹⁴⁵Per un esame della direttiva 2006/123 e delle sue implicazioni sulla tematica della semplificazione amministrativa si veda in particolare il § 2.3.3.

invece le “Disposizioni relative ai procedimenti di competenza regionale”.

Il TITOLO IV della PARTE I è intitolato “Semplificazione amministrativa”, rubrica con la quale, si ricorderà, è designato anche un CAPO della direttiva 123/2006. Non a caso le norme contenute nel decreto sotto questa rubrica ricalcano sostanzialmente quelle già dettate dalla direttiva sulla medesima tematica. Così, anche nel decreto, si rinviene una disciplina concernente lo Sportello Unico (art. 25), il diritto all’informazione sullo stato del procedimento e l’utilizzo delle tecnologie digitali per il funzionamento dello Sportello in questione, nonché una disciplina sull’utilizzo di certificati emessi da altri Stati membri (tutte contenute, queste ultime, negli artt. 26 e 27).

La disciplina del CAPO sulla “Semplificazione amministrativa” va letta congiuntamente a quella degli artt. 1 e 2 del presente decreto, i quali riguardano rispettivamente “Oggetto e finalità” (art. 1), ed “Esclusioni” (art. 2). All’art. 1 si afferma che “Le disposizioni della PARTE PRIMA del presente decreto sono adottate ai sensi dell’art. 117 comma 2 lett. e), lett. m) della Costituzione”. Questo significa che anche le norme sulla semplificazione amministrativa (artt. 25,26,27) sono da intendersi come finalizzate alla tutela della concorrenza, nonché alla garanzia di un “livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale”. Ne consegue che, nella concezione adottata in tale schema di atto normativo, la semplificazione amministrativa non è finalizzata a ridurre gli oneri che gravano sulla P.A. per effetto dell’esercizio dell’attività di cura del pubblico interesse, ma è piuttosto finalizzata a ridurre le limitazioni gravanti sulle libertà del cittadino, in quanto è evidente che tutelare il mercato significa tutelare le libertà dell’imprenditore, e che tutelare l’uniformità nell’accesso ai servizi equivale a tutelare le libertà dei consumatori di tali servizi¹⁴⁶. D’altronde, le esclusioni dal campo di applicazione della disciplina dei casi di cui all’art. 2¹⁴⁷, nonché alcune limitazioni alla disciplina dello sportello unico previste nel CAPO sulla “Semplificazione

¹⁴⁶Sono senz’altro riconducibili alla tutela delle libertà degli imprenditori nel mercato, nonché alla tutela dei fruitori di tali servizi le disposizioni, rispettivamente, del TITOLO V e del TITOLO VI della PARTE PRIMA concernenti “Disposizioni a tutela dei destinatari”, e la “Qualità dei servizi”.

¹⁴⁷La disciplina riguardante il mercato dei servizi non si applica alle attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri, alla disciplina fiscale delle attività di servizi, alle forniture di servizi di interesse economico generale che avvengano in regime di esclusiva ad opera di soggetti pubblici o privati controllati dalla pubblica amministrazione.

amministrativa”¹⁴⁸ Si pensi ancora alle eccezioni al divieto di chiedere certificati in originale emessi da un altro Stato membro, di cui all’art. 27 comma 2: si tratta di eccezioni che già erano previste nel testo della direttiva., confermano che per semplificazione si intende sempre un adeguamento dell’amministrazione agli interessi che la medesima deve curare, e che perciò il richiamo alla tutela delle suddette libertà vale solo ad indicare la prospettiva in cui deve essere realizzato tale adeguamento, cioè quella dell’amministrato. Infatti, ciascuna di queste esclusioni od eccezioni si giustifica con la necessità di tutelare specifici interessi deboli, od interessi collettivi, la cui cura non può essere realizzata con la norma generale cui esse derogano, essendo che quest’ultima è posta ad esclusiva tutela delle libertà fondamentali. Per questo motivo si può affermare che, alla base delle norme del CAPO sulla semplificazione amministrativa vi è, senz’altro, il principio di proporzionalità: è esattamente in virtù di questo principio che, la tutela delle libertà (v. “finalità” di cui all’art. 1) dev’essere bilanciata ragionevolmente con altri interessi (v. eccezioni ed esclusioni dal decreto).

Dall’analisi fin qui svolta, sembrerebbe che lo schema di decreto legislativo, che recepisce la direttiva 2006/123, consideri la semplificazione amministrativa un’espressione del principio di proporzionalità, ove la semplicità cui essa mira è da intendersi come mancanza di requisiti, o di passaggi burocratici, e di attività d’amministrazione in genere, che non sia necessaria. Peraltro in base alle norme fino adesso esaminate, la prospettiva in cui tale concetto di semplificazione è assunto, è indubbiamente quella dell’amministrato. Proprio quest’ultima affermazione, tuttavia, ci pare possa essere discussa nel momento in cui si pone attenzione a quanto disposto dal TITOLO VII sulla “Collaborazione amministrativa”. In questo titolo sono infatti contenute una serie di disposizioni che, sembrano avere, piuttosto, la finalità di ridurre i costi ed i passaggi amministrativi inutili che una pubblica amministrazione debba affrontare per lo svolgimento dei propri compiti di controllo. Ad esempio, secondo l’art. 36 comma 1 “Al fine di garantire forme efficaci di cooperazione amministrativa tra le autorità competenti degli Stati membri, le autorità competenti di cui all’articolo 8, lettera i), del presente decreto utilizzano il sistema telematico di assistenza reciproca con le autorità competenti degli Stati dell’Unione europea istituito dalla Commissione europea denominato IMI-Internal Market Information”. Ebbene, è evidente anzitutto che la norma elimina una serie di costi inutili per le PP.AA. interessate, legati al reperimento di informazioni

¹⁴⁸ Si pensi ad esempio alla norma di cui all’art. 25 comma 8 secondo la quale, al ricorrere di motivi imperativi di interesse generale, l’amministrazione può fare a meno di ricorrere al procedimento in forma interamente telematica.

transfrontaliere, e che in questo senso possa dirsi che anch'essa elimina ciò che non è necessario ad un ragionevole bilanciamento degli interessi: si tratta perciò di un intervento assimilabile al concetto della semplificazione amministrativa intesa come adeguamento dell'amministrazione agli interessi da curare. Tuttavia, a differenza della disciplina contenuta nel CAPO sulla semplificazione amministrativa, sembra qui adottarsi la prospettiva della P.A., in quanto la normativa consiste in una serie di interventi sul procedimento che hanno l'effetto di ridurre i costi per l'amministrazione in senso soggettivo, non comportando, invece, almeno direttamente, alcun vantaggio per il cittadino. D'altronde anche la norma è chiara nel finalizzare l'utilizzo del sistema telematico di comunicazione tra le autorità, ad un'efficace cooperazione amministrativa tra le autorità competenti.

Alla luce di queste notazioni allo schema di decreto legislativo che recepisce la direttiva 2006/123, può affermarsi che anche all'interno di questo testo normativo il legislatore assume un atteggiamento ondivago nel delineare il concetto di semplificazione. Ed infatti, a norme che sono espressamente ricondotte alla semplificazione amministrativa (TITOLO IV della PARTE PRIMA), le quali adeguano l'amministrazione agli interessi da curare operando nella prospettiva dell'amministrato, fanno seguito altre norme che, pur non menzionando espressamente il concetto di semplificazione amministrativa, rimandano ad essa, realizzando anch'esse un adeguamento dell'attività amministrativa agli interessi da curare, tuttavia, questa volta operando nella prospettiva della P.A. stessa.

	Capitolo 6	
Analisi degli istituti di semplificazione	istituti	di
6.1.1 D.I.A. e silenzio assenso: liberalizzazione	istituti di semplificazione	ne o di
6.1.2 D.I.A. e silenzio assenso: il differente modo di sottesi contrapposti - semplificazione	6.1.2 Istituti di servizi quale	I.A. e interessi
6.2.1 Conferenza di servizi istruttoria, decisoria e preliminare	di servizi quale istituto di	tituto di
6.2.2 Conferenza di servizi istruttoria, decisoria e preliminare	zione -	6.2.2
6.3 Lo sportello unico	il differente modo di semplificare e gli interessi sottesi	6.3
6.4.1 Accordi tra P.A. e cittadino e tra P.P.A.A.: il differente modo di semplificazione	6.4.1	6.4.1

re - 6.4.2 in particolare: Accordi tra amministrazione e privato ex art. 11, in influenza della qualificazione della “determinazione preliminare” sulla capacità semplificatoria dei medesimi - 6.4.3 in particolare: note sugli accordi di programma e la loro capacità semplificatoria - 6.5 L’informatizzazione del linguaggio amministrativo : semplificazione in quale prospettiva ? - 6.6 La riduzione dei requisiti per l’ottenimento di un assenso: tra semplificazione e liberalizzazione

A
bbiamo dunque appreso che, non esiste un chiaro e costante concetto di semplificazione amministrativa nelle principali leggi che, nel nostro ordinamento, si interessano al tema. Ciò che è chiaro al legislatore, e su cui non sembrano esserci dubbi, è che semplificare significhi porre l’amministrazione agli interessi sottesi alla medesima. Ciò che invece il legislatore non chiarisce, è se il superfluo che occorre eliminare in quest’operazione sia costituito da oneri a carico dei cittadini amministrati, ovvero da atti e/o attività che la pubblica amministrazione debba compiere. In sostanza, il legislatore omette di prendere posizione sul punto, e sembra utilizzare il concetto in questione nel modo più confacente ai propri estemporanei bisogni, lasciando all’interprete il compito di comprendere il significato volta per volta.

Proprio per questo motivo, è ancora più interessante un’analisi dettagliata dei singoli istituti di semplificazione: in mancanza di un concetto universalmente valido di semplificazione, occorre vedere a quale delle due viste opzioni ermeneutiche il legislatore si rifà volta per volta. L’analisi che segue, si caratterizza peraltro per la sua trasversalità rispetto alle leggi sopra analizzate.

6.1.1 D.I.A. e silenzio assenso : istituti di semplificazione o di liberalizzazione?

L’interrogativo se la D.I.A. ed il silenzio assenso siano istituti di semplificazione o meno, può essere riletto, sulla scorta dei

concetti elaborati nella PARTE I149, nel seguente modo : questi istituti provvedono a rendere più proporzionata l'amministrazione agli interessi da curare, ovvero si limitano a deregolamentare sul presupposto che il mercato libero sia in grado di meglio soddisfare gli interessi della collettività?

A nostro giudizio la riconduzione di entrambe al novero degli istituti di semplificazione non può essere posta in dubbio.

Ed infatti tanto nel silenzio assenso quanto nella D.I.A. rimane intatto il potere/dovere dell'amministrazione di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, in tal modo non attenuando in alcun modo la tutela degli interessi sottesi. Infatti, mentre il silenzio assenso non interviene sul procedimento ma solo sul provvedimento finale stabilendo che questo sia implicito nel silenzio, la dichiarazione di inizio attività elimina bensì la necessità di un procedimento, ma impone comunque all'amministrazione di effettuare un controllo successivo alla dichiarazione, in questo modo lasciando inalterata la tutela degli interessi tutelati dalle norme. Può dirsi che, grazie a questi due istituti l'attività della pubblica amministrazione viene disegnata in modo tale da assicurare la considerazione di interessi diversi ed ulteriori rispetto a quelli che altrimenti verrebbero tutelati dalle norme e che perciò grazie ad essi si realizza un migliore proporzionamento dell'attività amministrativa agli interessi sottesi. Tra gli interessi che silenzio assenso e D.I.A. assicurano vanno ricordati in particolare quello alla speditezza della risposta amministrativa e quello della certezza dei risultati dell'azione medesima.

Si aggiunga a tutto questo la considerazione che sia il silenzio assenso che la D.I.A. sono inseriti nel CAPO IV della legge sul procedimento che è rubricato della "SEMPLIFICAZIONE".

Qualche dubbio crediamo sulla classificazione esposta crediamo possa essere sollevato sulla dichiarazione di inizio attività.

Il punto debole del ragionamento appena fatto potrebbe essere, a nostro avviso, nella constatazione che nella dichiarazione di inizio attività l'intervento dell'amministrazione è successivo alla comunicazione di inizio lavori di cui all'art. 19 comma 2, e che dunque il divieto di prosecuzione dell'attività potrebbe essere emanato quando ormai si è avuto un pregiudizio per un interesse¹⁵⁰.

¹⁴⁹Si veda § 2.1.4 "Rapporto tra semplificazione e liberalizzazione: tre diverse impostazioni del problema"

¹⁵⁰Scrive R. Ferrara che *"la mancanza del procedimento sembra quindi tradursi...in una confusa sommatoria di plateali irrazionalità, a meno che essa non venga sbrigativamente intesa come la rinuncia dell'amministrazione ad esercitare i compiti che le sono propri, in Le complicazioni della semplificazione, in Scritti in onore di Elio Casetta, vol. 2, edizioni Jovene, Napoli 2001 pp. 647-714. L'autore sembra voler dire che è contraddittorio ricostruire la DIA come un*

Tanto è vero che la norma dell'art. 19 comma 2 prevede che col divieto di prosecuzione possa anche essere adottato l'ordine di rimozione degli effetti fino ad allora prodotti. Il problema è esattamente che nei casi in cui tali effetti siano difficilmente rimovibili¹⁵¹ la D.I.A. sembra dar luogo più che ad un contemperamento di interessi ad un'abdicazione dell'amministrazione alla tutela di certi interessi, e ciò proprio perché il suo intervento non sembra più in grado di assicurare il necessario contemperamento con altri interessi. Per questo motivo, in questi limitati casi, potrebbe sembrare uno strumento che liberalizza l'attività privata.

Questo dubbio può essere fugato se si pensa che l'art. 19 esclude una serie di materie dall'ambito applicativo della D.I.A., e che queste materie sono proprio quelle in cui un eventuale avvio dei lavori in difformità dalle norme potrebbe più facilmente recare un danno irreparabile: in materia di ordine pubblico, di difesa nazionale, immigrazione, salute ed incolumità pubblica sono alcuni interessanti esempi. Se ciò non bastasse si ricordi anche che l'art. 19 fa salvi anche i poteri di autotutela, e che dunque la pubblica amministrazione può intervenire anche quando siano scaduti i termini a sua disposizione ex art. 19, sebbene, in tal caso, nei limiti più ristretti di cui agli artt. 21 quinquies e 21 nonies sulla revoca e sull'annullamento d'ufficio.

Di diversa natura sono i dubbi sollevati da certa dottrina¹⁵² che classifica la DIA come strumento di liberalizzazione perché ritiene che liberalizzare significhi escludere la necessità del previo provvedimento autorizzatorio. Nella D.I.A. tale provvedimento non è richiesto, e quindi essa è uno strumento di liberalizzazione. I sostenitori di quest'impostazione¹⁵³ sostengono che la presenza di poteri repressivi successivi della P.A. non è di ostacolo a tale qualificazione perché, anzi, sarebbe ciò che contraddistingue la liberalizzazione in questione dalla privatizzazione. L'attività liberalizzata resterebbe comunque di rilievo pubblicistico, e così si

“taglio” dell'intero procedimento e contemporaneamente sostenere che non si tratti di liberalizzazione ma che bensì l'amministrazione effettui ancora un controllo sostanziale sull'attività. Per questa stessa ragione s'è definita la DIA come un istituto di auto-amministrazione: vale a dire in cui il compito di amministrare è lasciato ai privati cittadini, i quali diventerebbero “incaricati” di far rispettare le norme e con esse l'interesse pubblico.

¹⁵¹Si pensi al caso del danno ambientale o del danno alla salute in sé, intercorsi nel frattempo.

¹⁵²Guido Corso, voce “Liberalizzazione amministrativa...”, in *Dizionario di diritto pubblico* cit. p. 3492 scrive che “*un esempio di liberalizzazione amministrativa, è offerto dalla denuncia d'inizio attività in luogo di autorizzazione.*”

¹⁵³Travi, *op. cit.*, p.648

spiegherebbero i poteri di cui all'art. 19 comma 3 legge sul procedimento amministrativo. La liberalizzazione non esclude un controllo successivo perché essa incide solo sul profilo procedimentale.

Tuttavia la considerazione esposta da questa dottrina non convince se si parte piuttosto da una definizione sostanziale di liberalizzazione secondo cui essa è la rinuncia del legislatore ad una tutela operata direttamente dagli apparati dello Stato in favore di una tutela operata dal gioco della concorrenza¹⁵⁴.

6.1.2 D.I.A. e silenzio assenso: il differente modo di semplificare e gli interessi sottesi contrapposti

Gli istituti in esame sono strumenti di semplificazione nella prospettiva del cittadino amministrato. Ed infatti essi non incidono sull'obbligo dell'amministrazione di svolgere il procedimento seguente all'istanza del privato (nel silenzio assenso) o comunque di svolgerne un altro allo scopo di fare una verifica successiva dell'esistenza dei requisiti richiesti dalla legge. I due istituti sembrano piuttosto eliminare ciò che in quest'attività amministrativa rappresenta un onere superfluo per il cittadino amministrato, ovvero sia i lunghi tempi di attesa per l'ottenimento di una risposta all'istanza rivolta alla P.A. . Per questo motivo è corretto affermare che entrambe gli istituti partono dall'idea che la semplicità da assicurare è quella per il cittadino e che, è lungi dai medesimi l'idea, opposta, che la semplicità da realizzarsi sia quella per l'amministrazione: anzi è vero che a volte un intervento successivo (come nella DIA) può addirittura risultare più oneroso per la pubblica amministrazione rispetto ad un intervento ex ante. ¹⁵⁵Così L.

¹⁵⁴ Si veda più ampiamente § 2.1.4 ed in particolare pp.20 e ss.

¹⁵⁵ In dottrina il Ferrara sostiene che la DIA non è un istituto di semplificazione nella prospettiva della P.A. proprio in quanto per quest'ultima non è messo in discussione il dovere di verifica della rispondenza a legge della dichiarazione del privato: in altre parole, sostiene l'autore che la semplificazione non è nella prospettiva dell'amministrazione ma dell'amministrato.

Quanto al silenzio assenso invece, la sua riconduzione al genus degli istituti di semplificazione è stata messa in dubbio dal Ferrara, nel senso che la semplificazione sussisterebbe rispetto al meccanismo di produzione degli effetti, ma non potrebbe dirsi altrettanto nella prospettiva degli amministratori, comunque

Ferrara, DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione, in *Le riforme della legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, a cura di L. Perfetti.

D'altronde ciò che emerge dall'osservazione di entrambe gli istituti è che essi operano un proporzionamento del procedimento amministrativo agli interessi sottesi: proprio per questo motivo essi rappresentano una conferma del fondamento di principio della semplificazione nella proporzionalità, così come elaborato nella PARTE I della presente analisi. Infatti nella loro disciplina sono previsti una serie di elementi che fungono da ragionevole contrappeso all'effetto di questi due istituti che come si è detto è in un alleggerimento degli oneri gravanti sugli amministrati. Ci riferiamo in particolare : alle eccezioni all'ambito applicativo degli istituti in esame, nonché alla necessità l'istanza sia fatta per iscritto nonché alla necessità che trascorra un certo lasso di tempo. Con riferimento specifico alla DIA, si ha un ulteriore elemento che funge da "contrappeso" all'effetto semplificatorio per il cittadino amministrato: la norma ponga sulla dichiarazione di inizio di attività pone una serie di limitazioni al ricorso alla medesima (che il provvedimento non sia discrezionale, e che non sia previsto alcun limite o contingente complessivo al rilascio del provvedimento).

Nonostante in entrambe gli istituti si assiste ad un proporzionamento nel senso suddetto, peraltro sono differenti gli interessi che essi vanno a bilanciare.

Nella DIA infatti, ad interessi individuali si contrappongono interessi di titolarità della collettività.

Tra i primi rintracciamo: quello alla speditezza della risposta amministrativa (tramite la possibilità di avviare i lavori prima ancora che sia scaduto il termine per l'amministrazione per intervenire); e quello della stabilità e dunque la certezza del decisum, a prescindere dal tempo, tramite la fissazione di un termine per l'inibizione del prosieguo dell'attività.

Tra i secondi, distinguiamo a sua volta interessi settoriali da interessi generali.

Per interessi collettivi settoriali intendiamo quelli propri della specifica materia in cui l'istituto della DIA (si pensi alla DIA in materia ambientale), interessi soddisfatti con i controlli da parte dell'amministrazione, e con la limitazione dell'ambito applicativo ai soli casi di provvedimenti a discrezionalità tecnica, o con l'imposizione di particolari oneri come nella DIA edilizia ove è necessario allegare una relazione tecnica.

assoggettati all'anzidetto dovere. A ben vedere dunque si sostiene che se di semplificazione vuol parlarsi ciò va fatto nella prospettiva dell'amministrato soltanto.

Per interessi pubblici generali intendiamo invece interessi trasversali alle varie materie, come quello alla certezza della provenienza dell'istanza da quel determinato soggetto (interesse che viene tutelato con la prescrizione che l'istanza sia presentata per iscritto)

Nel silenzio assenso viceversa si contrappongono, da un lato interessi della pubblica amministrazione in se considerata ad interessi del cittadino istante e della collettività:

Tra i primi possiamo includere quello la speditezza della conclusione del procedimento amministrativo intesa come riduzione dell'attività che l'amministrazione deve porre in essere (interesse soddisfatto mediante la soppressione del provvedimento finale).

Tra i secondi invece rileviamo, la certezza del diritto, legata all'essere un simile provvedimento tacito ammissibile solo in esito a procedimenti ad "istanza di parte" e poi anche tutti gli interessi contrapposti la cui tutela è garantita dalla possibilità di convocare una conferenza di servizi istruttoria (comma 2).

6.2.1 La conferenza di servizi quale istituto di semplificazione

La conferenza rappresenta un istituto di semplificazione amministrativa per due ordini di ragioni: la prima è la collocazione delle relative norme nel CAPO IV della legge 241/90 rubricato della "Semplificazione"; la seconda è di ordine sostanziale, e consiste nel fatto che l'effetto di essa consiste in un miglior proporzionamento degli interessi sottesi all'amministrazione all'azione della stessa, e si è visto nella PARTE I che semplificare significa proprio effettuare questo proporzionamento¹⁵⁶.

Peraltro, a differenza della DIA e del silenzio assenso, la conferenza di servizi non sortisce l'effetto semplificatorio mediante il "taglio" di una fase del procedimento (non importa che si tratti dell'istruttoria, come nella DIA, o del provvedimento finale, come nel silenzio), bensì tramite il coordinamento di più amministrazioni. Proprio tale coordinamento tra amministrazioni, infatti, ha un effetto positivo sulla tutela di interessi quali la celerità dell'azione amministrativa, la certezza di risultato, la completezza dell'istruttoria, e consente perciò di rendere l'amministrazione più adeguata a tutti gli interessi ad essa sottesi. Tutti gli interessi da ultimo indicati verrebbero soddisfatti difficilmente ove i diversi procedimenti venissero svolti in maniera indipendente l'uno dall'altro. Il coordinamento ne assicura invece la

¹⁵⁶Sulla conferenza di servizi come istituto di semplificazione si veda, tra i tanti, G. Vesperini, voce "Semplificazione amministrativa", in *Dizionario cit.*, p.5480

tutela, ma contemporaneamente lascia inalterata la tutela di quegli altri interessi alla cui cura provvedono le singole amministrazioni agendo anche separatamente ¹⁵⁷.

Questo coordinamento tra amministrazioni da luogo a quella che in dottrina è stata chiamata un' "operazione amministrativa" ¹⁵⁸, ovvero sia a quel complesso di atti che si reputano necessari per la realizzazione di un risultato giuridico diverso dalla trasformazione di un singolo potere in atto. Tale risultato giuridico diverso è proprio il bilanciamento corretto di tutti gli interessi che sono coinvolti dai diversi procedimenti ¹⁵⁹. Il concetto di operazione giuridica ha un rilievo nella tematica della semplificazione anche perché consente di comprendere il proprium anche di altri istituti, come lo sportello unico, il quale si caratterizza per il fatto di consentire una valutazione congiunta dei diversi interessi sottesi. Diversamente, se la valutazione di tali interessi fosse operata in modo disaggregato dalle varie amministrazioni, si avrebbe non solo una "valutazione incompleta o non obiettiva dell'interesse pubblico (ciascuna amministrazione è naturalmente portata, infatti, a dare maggior peso, nella valutazione comparativa ad essa affidata, all'interesse di cui è istituzionalmente portatrice), in tutte le sue varie articolazioni" ma anche una serie di "decisioni in contrasto l'una con l'altra, pur riguardando esse la stessa attività o lo stesso tema". Qualche altra riflessione sulla valenza semplificatoria della conferenza di servizi merita di essere fatta a proposito di una tipologia particolare di conferenza di servizi: quella c.d. decisoria. La sua caratteristica essenziale è data dal fatto che la decisione in essa adottata, una volta trasfusa nell'atto del presidente, tiene il luogo delle decisioni dei singoli partecipanti. In tali circostanze, per giungere a concordare una decisione, si adotta il sistema di decisione a maggioranza: questo sistema può evidentemente comportare l' "l'affossamento" dell'interesse dell'amministrazione minoritaria. In tal caso sembrerebbe dunque di assistere ad un fenomeno assimilabile alla

¹⁵⁷Questo concetto è stato espresso in dottrina con le seguenti parole che ci piace ricordare per la loro incisività: "*il senso più profondo della semplificazione amministrativa è stato colto proprio nella valorizzazione del coordinamento amministrativo di tutte le amministrazioni coinvolte nel problema amministrativo*". Così si esprime D. D'Orsogna, in "*Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*" in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008, p. 586).

¹⁵⁸Il concetto è espresso in D.D'Orsogna, *op.cit.*

¹⁵⁹Il concetto di operazione amministrativa consente proprio di individuare quel livello di coordinamento tra le amministrazioni che si ritiene necessario per un'amministrazione più efficiente. Così D. D'Orsogna, *op. cit.*, pp.589-594.

liberalizzazione in quanto l'interesse dell'amministrazione minoritaria parrebbe diventare irrilevante.

Tuttavia l'art. 14 quater comma 3 stabilisce che, il dissenso di amministrazioni preposte alla tutela di certi interessi ivi indicati non può essere superato dalla maggioranza se non attraverso l'attivazione di speciali procedimenti indicati.

Inoltre va ricordato che, il dissenso della maggioranza va adeguatamente motivato, e che dunque il superamento non significa che l'amministrazione può omettere completamente la considerazione di un interesse: non s'è dunque davanti all'abbandono della tutela di un interesse ossia ad una liberalizzazione.

Questi due elementi appena ricordati suggeriscono che nella conferenza di servizi decisoria così come in tutte le conferenze di servizi, si assiste ad un semplice coordinamento di amministrazioni con un effetto positivo sulla tutela di altri interessi, e senza che con ciò venga abbandonata la tutela degli interessi che già le singole amministrazioni perseguono. Ciò che semplicemente accade in tale istituto è che in un ragionevole bilanciamento di interessi, l'interesse dell'amministrazione minoritaria è ritenuto recessivo rispetto agli altri: ma ciò è cosa ben diversa dal dire che esso non è stato considerato nella ponderazione amministrativa.

Dunque, resta confermato che anche nella conferenza di servizi decisoria non si premettono interessi, ma anzi, se ne considerano degli altri quali quello alla velocità di risposta nonché quello della certezza di questa risposta (legato quest'ultimo al sintetizzare in un'unica sede l'espressione di tutte le PP. AA. aventi voce in capitolo).

Così come fatto per la D.I.A. e per il silenzio assenso veniamo adesso ad un esame più analitico di questi interessi che abbiamo detto più volte sono ponderati nella conferenza di servizi.

La conferenza di servizi decisoria e istruttoria assicurano da un lato la velocizzazione dell'attività amministrativa in se considerata. Indirettamente le medesime garantiscono anche l'imparzialità dell'azione amministrativa, in quanto permettono che non vi siano valutazioni incomplete, non obiettive od in contrasto come potrebbero seguire ad una valutazione disgiunta.

Dall'altro lato tuttavia occorre considerare che a questi interessi si contrappongono quelli di cui è portatrice la singola amministrazione, specie se messa in minoranza. A tutela di questi occorre la motivazione a sostegno della decisione assunta in conferenza, ed a loro sostegno vi sono anche le norme sui lavori come quella che impone la convocazione sia fatta almeno 5 giorni prima. Queste ultime sono norme che in applicazione del principio di proporzionalità tutelano questi interessi delle singole PP.AA. realizzando un ragionevole bilanciamento con gli altri interessi sopra esposti.

6.2.2 Conferenza di servizi istruttoria, decisoria e preliminare: il differente modo di semplificare

La conferenza di servizi è un istituto di semplificazione mediante coordinamento di più amministrazioni. Da questa affermazione dimostrata nel § precedente, si deduce che la conferenza è un istituto che si fonda sull'idea che la semplicità da realizzare sia quella per l'amministrazione: il procedimento viene strutturato in modo tale da eliminare frammentazioni e lungaggini burocratiche "inutili", pur mantenendo intatta la tutela degli interessi sottesi.

Al contrario, invece, la conferenza di servizi non ha come effetto immediato quello di alleggerire gli oneri gravanti sul cittadino amministrato, essendo ciò soltanto una conseguenza eventuale dello svolgimento coordinato dell'attività amministrativa. Quand'anche la conferenza abbia (ed è verosimile) un riflesso positivo in termini di minore limitazione delle libertà del cittadino essa comunque costituisce in primis uno strumento di risparmio per l'amministrazione in se considerata. S'è detto che nella conferenza di servizi la "semplificazione diviene sinonimo di coordinamento, che ha diretti riflessi sulla tutela del cittadino in quanto capace di razionalizzare il processo decisionale"¹⁶⁰. Si tratta appunto di riflessi, ma il senso proprio dell'operazione di semplificazione riguarda l'attività dell'amministrazione: il concetto di semplificazione è qui adottato, dunque, nella prospettiva dell'amministrazione.

Quanto appena detto vale tanto per la conferenza di servizi decisoria, quanto per la conferenza istruttoria. La prima è finalizzata all'acquisizione di intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati, la seconda ha la finalità diversa di effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento e a differenza di quella decisoria non incide sulla competenza ad adottare il provvedimento finale che resterà alla singola amministrazione.

Per questo motivo, fatto salvo il caso particolare della conferenza di servizi c.d. preliminare su progetti complessi, la prospettiva semplificatoria assunta nella conferenza di servizi è quella della pubblica amministrazione.

La conferenza di servizi preliminare è disciplinata dall'art. 14 bis della legge n. 241/90. Essa può essere convocata su richiesta dell'interessato, ed ha ad oggetto progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi. Finalità di questo istituto

¹⁶⁰Così D. D'Orsogna, *op. cit.*

è chiamare le amministrazioni che hanno competenze riguardanti la realizzazione di questo progetto, ad esprimersi sul medesimo prima ancora che sia elaborato un progetto definitivo e che sia inoltrata l'istanza alla P.A. con esso allegato. Finalità ultima della conferenza preliminare è perciò consentire al privato interessato al progetto di non affrontare spese inutili, quali quelle di un progetto definitivo che poi verrebbe "bocciato" dall'amministrazione.

Risulta da ciò che, nella conferenza preliminare il concetto di semplificazione è riguardato nella prospettiva del cittadino, essendo la medesima finalizzata a rendere più semplice l'esercizio delle libertà fondamentali e nella fattispecie di quelle di iniziativa economica. La conferenza di servizi preliminare non è invece finalizzata ad una maggiore economia dell'attività dell'amministrazione: a ben vedere anzi la conferenza preliminare richiesta dal privato può rappresentare un onere aggiuntivo per l'amministrazione chiamata riunirsi con altre amministrazioni per valutare il progetto.

Un caso particolare di conferenza di servizi istruttoria è quello previsto dalla normativa in materia di fonti di energia 161.

Si veda il caso 162 di conferenza di servizi convocata a seguito di istanza di permesso di ricerca di giacimenti minerari. L'istanza va presentata al Distretto minerario competente, che ne trasmette copia al ministero delle Attività produttive. L'ingegnere capo del Distretto minerario competente, entro quindici giorni dal ricevimento della domanda indice una conferenza di servizi per acquisire le osservazioni della provincia della camera di commercio e del comune interessati, nonché gli atti d'intesa, i concerti, i nulla osta e le autorizzazioni che le altre amministrazioni dello Stato e gli enti sono tenuti ad adottare.

Come s'è appena detto, dunque, in questi casi la normativa impone sia convocata la conferenza di servizi al fine di acquisire anche le osservazioni della provincia, della camera di commercio, e del comune: la pubblica amministrazione non ha alcun margine di scelta sull'an della convocazione anche di questi soggetti istituzionali che pure dovrebbero solamente dare un parere. Essa vi è tenuta anche quando ciò si traduca in procedimenti ancora più complessi rispetto a quelli ordinari o magari inutili perché dal risultato certo. Il legislatore non dice come nell'art. 14 della legge sul procedimento, a proposito della conferenza istruttoria, che la conferenza è convocata qualora sia "opportuno" e questo ci dice che la prospettiva adottata è quella della semplificazione dell'amministrazione per se considerata, ovvero quella del cittadino. Dunque, in questo particolare caso di conferenza

¹⁶¹Ci riferiamo in particolare al D.P.R. n.382/94.

¹⁶²Caso riportato da A. Natalini, in *Le semplificazioni in Italia: alcuni casi*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2004, p.458

istruttoria si adotta il concetto di semplificazione dell'amministrazione come rendere più semplice per il cittadino.

6.3 Lo sportello unico

Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) è quella struttura responsabile dell'intero procedimento relativo alla realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie¹⁶³.

La sua disciplina trova un caposaldo nell'art. 25 del D. 112/98, il quale stabilisce che il procedimento per l'autorizzazione all'insediamento debba essere unico e che l'istruttoria abbia "per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza", nulla dicendo in merito all'autorizzazione all'avvio in esercizio dell'impianto. L'istituto dello sportello unico, infatti, non altera il sistema delle competenze a decidere sull'avvio dell'impianto, ma ha piuttosto la funzione di rappresentare un punto di riferimento unico per il cittadino nei rapporti con la P.A., nonché di coordinare le amministrazioni che hanno voce in capitolo.

Più esattamente, a tale struttura (incardinata nel Comune) spetta la cura dei rapporti col pubblico, e soprattutto lo svolgimento dell'istruttoria relativa ai procedimenti suddetti. Sotto entrambe i profili, la funzione dello sportello unico si avvicina al modello del coordinamento delle amministrazioni intervenienti¹⁶⁴ in quanto esso funge da trait d'union tra le diverse amministrazioni sia al fine del rapporto col cittadino e sia al fine dello svolgimento del procedimento che coinvolga più amministrazioni. Il rapporto che lega la struttura unica con le altre amministrazioni rientra nell'ambito della direzione coordinamento in quanto non sono riscontrabili i caratteri tipici della gerarchia, ossia i poteri di avocazione, di controllo e di decidere i ricorsi gerarchici.

Si badi peraltro che a differenza della conferenza di servizi istruttoria, lo sportello unico opera quale impulso dell'attività di diverse amministrazioni, non essendo il parere di queste reso contestualmente bensì separatamente: esiste.

Lo Sportello delle Imprese è da un lato, l'unico interlocutore del cittadino in quanto fornisce informazioni, modulistica e

¹⁶³Sullo sportello unico per le attività produttive si veda in particolare D. D'Orsogna, *Lo sportello unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008.

¹⁶⁴Così Giuseppe Piperata in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n.1/2002, pag. 51.

documentazione per la presentazione della domanda unica; in quanto effettua una verifica preliminare delle domande e avvia il procedimento unico; ed anche perché trasmette le pratiche agli enti esterni. Inoltre esso fornisce al cittadino informazioni sullo stato di avanzamento delle pratiche sia che si tratti degli intestatari delle medesime sia che si tratti di soggetti terzi portatori di interessi. Esso inoltre conclude il procedimento rilasciando, se l'esito è positivo, l'atto unico finale. Sotto questo aspetto siamo davanti ad un istituto di semplificazione nella prospettiva del cittadino amministrato, in quanto in tal caso la semplificazione consiste essenzialmente in una riduzione degli oneri posti a carico del cittadino amministrato.

Lo sportello medesimo dall'altro lato, ha il compito di verificare la completezza della documentazione, richiedere e raccogliere i pareri richiesti e rilasciare poi l'autorizzazione finale. Quindi le Amministrazioni Pubbliche coinvolte nel procedimento di Sportello Unico non possono più rilasciare autonomamente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o altri atti, sia di consenso sia a contenuto negativo. Le Amministrazioni che ricevono richieste in tema di impianti produttivi hanno l'obbligo di trasmetterle allo Sportello Unico. Sotto quest'altro aspetto, dunque, lo sportello unico costituisce istituto di semplificazione nell'ottica della pubblica amministrazione, garantendo una maggior semplicità dell'attività dell'amministrazione in se considerata. Si può ben dire che il concetto di semplicità che quest'istituto mira a realizzare è quello proprio dell'amministrazione.

Considerazioni analoghe a quelle fatte a proposito del S.U.A.P., possono farsi con riferimento all'istituzione del c.d. sportello telematico dell'automobilista¹⁶⁵.

In precedenza l'ACI si occupava dell'iscrizione al PRA, dal medesimo detenuto, nonché del rilascio del certificato di proprietà; la motorizzazione civile dell'immatricolazione e dell'emissione della c.d. carta di circolazione. L'effetto era duplice: per il cittadino che acquistasse un autoveicolo, vi era la necessità di rivolgersi a due amministrazioni diverse; per le amministrazioni vi era la necessità di un coordinamento stante che ovviamente non si può immatricolare un veicolo senza il certificato di proprietà.

Il sistema delle competenze non risulta oggi modificato rispetto a quanto appena esposto: tuttavia per sollevare il cittadino dall'onerosa incombenza di doversi rivolgere a due amministrazioni diverse, è stata prevista la creazione del suddetto sportello unico presso gli uffici provinciali dell'ACI e della motorizzazione, i quali devono operare in collegamento telematico tra di loro e con il centro elaborazione dati della motorizzazione.

¹⁶⁵Su quest'istituto si veda A. Natalini, *Le semplificazioni in Italia, op.cit.*, p.457

Si tratta di uno strumento che si caratterizza sotto due profili: da un lato, e per le funzioni di relazione col cittadino, è un istituto che consente l'alleggerimento degli oneri gravanti sul cittadino medesimo; dall'altro, e per le funzioni di coordinamento tra amministrazioni, è un istituto che rende più semplice l'attività della P.A. . Resta fermo che il fattore comune a questi due diversi profili e alle connesse concezioni di semplificazione, è la realizzazione in entrambe di un adeguamento (o proporzionamento) dell'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima. Infatti, sia che lo sportello operi come punto di riferimento per il cittadino sia che esso operi come strumento di raccordo tra le amministrazioni, richiedendo pareri ed integrazioni documentali alle amministrazioni, esso consente di eliminare ciò che è ritenuto superfluo: i tempi di attesa per il cittadino nel primo caso, i rinvii degli atti per mancanza di documentazione necessaria nel secondo caso. Sotto questo profilo è chiaro allora perché lo sportello unico è uno strumento di semplificazione: ovverosia perché realizza quel proporzionamento che è la semplificazione amministrativa.

Più esattamente, l'istituto dello sportello unico bilancia i seguenti interessi.

Da un lato essa tutela la celerità dell'azione amministrativa e dunque il risparmio per l'amministrazione consentendo inoltre, come visto, l'eliminazione di fasi inutili, legata quest'ultima alla gestione unitaria della pratica.

Essa tuttavia garantisce anche la certezza del diritto nella misura in cui il cittadino sa , a priori, a quale amministrazione rivolgersi per l'attivazione di un insediamento industriale o per l'acquisto di un autoveicolo: in particolare conosce sia a chi rivolgere l'istanza, sia a chi chiedere informazioni sullo stato del procedimento.

Se è vero che questi interessi sono garantiti con il medesimo sistema, e cioè con la creazione di una struttura intorno alla quale ruota il procedimento, è anche vero che ad essi si contrappongono altri interessi, che la disciplina dell'istituto ha cura di bilanciare ragionevolmente con una limitazione dei poteri dello sportello unico. Quest'ultimo non può infatti ovviare al dissenso espresso da un'amministrazione interpellata, perché non vi è alcuna alterazione dell'ordine delle competenze¹⁶⁶, e lo sportello unico può solo chiedere e non imporre un parere di un certo tipo.

In questo modo sono tutelati i contrapposti interessi di cui sono portatrici le singole amministrazioni precedenti.

¹⁶⁶Nella conferenza di servizi decisoria invece, esso viene ad essere alterato nella misura in cui la decisione ivi assunta sostituisce gli atti di assenso delle amministrazioni partecipanti, ma il medesimo risultato è ottenuto imponendo la motivazione della decisione a maggioranza.

6.4.1 Accordi tra P.A. e cittadino; accordi tra P.P.A.A.: il differente modo di semplificare

Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e tra queste ed i privati possono ascrivere al genus degli strumenti della semplificazione, per una ragione formale e per una di ordine sostanziale.

Per quanto concerne la prima va ricordato che nell'originario testo del disegno di legge sul procedimento, gli accordi ex artt. 11 e 15 erano inseriti anch'essi nel capo sulla semplificazione: si tratta di un dato meramente formale, che tuttavia se affiancato ad argomentazioni sostanziali può assumere il valore di conferma di queste ultime.

Venendo alle argomentazioni di ordine sostanziale, va subito detto che occorre fare una considerazione distinta per le due tipologie di accordi contenute rispettivamente negli articoli 11 e 15 della legge sul procedimento¹⁶⁷.

Infatti, se è vero che entrambe gli accordi hanno l'effetto di semplificare l'amministrazione, questo effetto è prodotto in modo diverso nei due casi, in quanto gli accordi ex art. 11 adottano un concetto di semplicità per il cittadino amministrato, mentre quelli ex art. 15 rimandano alla prospettiva dell'amministrazione.

Qui di seguito si dimostreranno le due affermazioni sopra esposte, e cioè che siano entrambe strumenti di semplificazione, e che semplifichino in una prospettiva diversa.

La disciplina degli accordi tra amministrazioni, è contenuta nell'art. 15 della legge n. 241 del 1990. Tuttavia sono importantissime anche le norme contenute nella legge 662/96 le quali prevedono tipologie particolari di accordi quali le intese istituzionali, le intese di programma, la programmazione negoziata, e l'art. 34 TUEL sugli accordi di programma. Accordi tra amministrazioni, con la necessaria partecipazione dei privati sono altresì previsti nella legislazione ambientale, ed in particolare dall'art. 206 comma 29 dlgs. n. 4 del 2008 secondo il quale al fine di "perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure, con particolare riferimento alle piccole imprese", il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e le altre autorità competenti possono stipulare accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici, o privati ed associazioni di categoria.

Tutti questi accordi costituiscono strumenti di semplificazione amministrativa in quanto rendono più semplice per l'amministrazione

¹⁶⁷ Gli articoli in esame riguardano esattamente gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento, e gli accordi tra pubbliche amministrazioni.

la soddisfazione degli interessi sottesi e il contemperamento dei medesimi.

Infatti, essi consentono di superare la frammentazione delle competenze ed in tal modo garantiscono anzitutto l'interesse della certezza del risultato, ed insieme anche quello della velocità dell'azione grazie ad un'analisi di tutti gli interessi coinvolti svolta sinteticamente in un'unica sede¹⁶⁸. "L'accordo tra amministrazioni consente di superare la frammentazione amministrativa in maniera diversa dalle soluzioni che agiscono sia sul piano meramente organizzativo (come lo sportello unico), sia da quelle che agiscono sul piano del coordinamento procedimentale (come la conferenza di servizi)... La semplificazione è in re ipsa, laddove in virtù dell'accordo consensualmente raggiunto consegue l'autolimita del potere discrezionale delle singole amministrazioni, ed esso si atteggia ad atto presupposto rispetto alla successiva attività procedimentale"¹⁶⁹. L'accordo tra amministrazioni opera sul piano del coordinamento, così come la conferenza di servizi, ma a differenza di questa opera attraverso il vincolo contrattuale dal quale deriva l'impegno ad adottare certi atti e comportamenti futuri in tempi prestabiliti¹⁷⁰.

L'effetto di questo accordo è che vengano assicurati la celerità (talora) e la stabilità della decisione.

Gli accordi tra pubbliche amministrazioni sono dunque un istituto di semplificazione.

Occorre peraltro sottolineare che essi sono strumenti che semplificano nell'ottica della pubblica amministrazione: ciò significa che gli accordi tra P.P.A.A. realizzano in primis la semplicità per la pubblica amministrazione. Infatti, s'è già detto che essi rendono più semplice lo svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione: questo è vero in quanto essi non incidono direttamente sugli oneri posti a carico degli amministrati ma solo indirettamente, e piuttosto ciò che direttamente modificano è l'attività dell'amministrazione eliminando da essa tutto ciò che non sia utile e sia anzi pregiudizievole all'adempimento della mission istituzionale della P.A. che è quella di fare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi. In altre parole questi accordi garantiscono maggiore efficienza dell'amministrazione in se considerata .

¹⁶⁸In dottrina, per una considerazione di tal genere di accordi quali strumenti di semplificazione si veda G. Vesperini, *Dizionario cit.*, p.5480; ma soprattutto F.G. Scoca, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008 p. 566.

¹⁶⁹Così Scoca in *op.cit.* .

¹⁷⁰Il consenso deve qui essere unanime. Nella conferenza di servizi è sufficiente la maggioranza.

Venendo alle argomentazioni di carattere sostanziale che riguardano invece gli accordi tra amministrazione e cittadino¹⁷¹, qui di seguito si dimostrerà che essi sono un istituto di semplificazione amministrativa e che essi cercano di rendere più semplice al cittadino amministrato l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite.

Si tratta di strumenti di semplificazione in quanto consentono di rendere più semplice l'esercizio delle libertà costituzionali, riducendo gli oneri che gravano sul cittadino che le esercita perché eliminano o riducono l'incertezza sull'esito dell'istanza rivolta alla P.A.. D'altro canto anche questi accordi, come quelli tra amministrazioni, realizzano un adeguamento (o proporzionamento) dell'attività amministrativa agli interessi sottesi: ciò perché consentono una considerazione anche dell'interesse alla certezza del risultato, di titolarità del cittadino istante, senza per questo diminuire la tutela degli altri interessi.

“Gli accordi ex art.11 ..(sono).., in via principale, diretti ad assicurare al cittadino un potente strumento di partecipazione ed a fondare su basi nuove la legittimazione all'esercizio del potere pubblico, sul piano sostanziale realizzano l'effetto di conseguire un risultato stabile e condiviso.....Gli accordi consentono, così, il raggiungimento di uno stabile risultato, utile sia al privato, sia all'amministrazione, , senza determinare oltretutto una riduzione delle garanzie per l'interesse pubblico....Quanto sopra è ascrivibile alla semplificazione, almeno ove essa venga intesa, non come mera accelerazione del procedimento amministrativo, bensì come intervento sul procedimento amministrativo teso ad implementarne la razionalità”
172 .

A proposito delle appena esposte ragioni per cui gli accordi tra P.A. e cittadino sono classificati tra gli istituti di semplificazione, occorre fare una precisazione. Va sottolineato che talora la stipulazione di un accordo tra amministrazione e cittadino può anche sortire l'effetto di velocizzare la conclusione del procedimento. Tuttavia questo è un effetto solo eventuale, in quanto la necessità di stipulare un accordo potrebbe anche tradursi in un procedimento più lungo e laborioso del normale proprio allo scopo di trovare un'intesa. In tal caso resta fermo che l'accordo è uno strumento di semplificazione, perché per semplificazione non si intende la semplice accelerazione del procedimento ma l'adeguamento dell'amministrazione agli interessi sottesi alla medesima: quindi è indifferente ai fini della classificazione il fatto che l'accordo implichi o meno un procedimento più lungo. La semplificazione (o che dir si voglia l'adeguamento del procedimento agli interessi sottesi) viene

¹⁷¹ Sugli accordi tra amministrazione e privati, si veda F.G. Scoca *Accordi e semplificazione*, in Nuove autonomie n.3/4 2008, pp.557 e ss.

¹⁷² Così Scoca, *op. cit.*

comunque realizzata anche nel caso di un accordo lungo e laborioso in quanto il risultato è ugualmente stabile e condiviso, e garantisce perciò la certezza nella risposta amministrativa. In dottrina s'è detto correttamente che, "non è l'effetto acceleratorio del procedimento che deve far ritenere ascrivibile l'effetto della semplificazione agli accordi di cui all'art. 11, la cui conclusione potrebbe richiedere addirittura lo svolgimento di procedimenti ancora più complessi rispetto a quelli ordinari....Ciò da cui si può ricavare la valutazione dell'accordo quale strumento di semplificazione è l'aspetto funzionale, che costituisce tratto comune per l'accordo procedimentale e per quello sostitutivo. Si tratta di esercitare il potere autoritativo rinunciando, da parte del soggetto pubblico, all'unilateralità in vista di una massimizzazione non solo dell'interesse pubblico, ma anche di quello privato ..."173. Proprio tale massimizzazione altro non è che un ragionevole temperamento degli interessi contrapposti, ove la massimizzazione è da intendersi come maggior soddisfazione possibile di tutti gli interessi che si contrappongono alla soddisfazione dell'interesse pubblico primario. Il concetto di massima soddisfazione possibile rimanda sostanzialmente al concetto di proporzionalità, ovvero di ragionevole bilanciamento.

In particolare, negli accordi tra amministrazione e cittadino la semplificazione amministrativa si ha quando vi è un ragionevole bilanciamento tra i seguenti interessi.

Da un lato, occorre tutelare le libertà fondamentali dei cittadini (e ciò avviene in quanto, come s'è detto, gli accordi assicurano un risultato stabile e condiviso); nonché gli interessi dei terzi e l'interesse pubblico (come s'è detto la legge subordina la legittimità di tali accordi all'assenza di pregiudizio per i diritti dei terzi e al perseguimento del pubblico interesse). Inoltre, tali accordi concorrono a realizzare l'economicità dell'azione amministrativa, nella misura in cui a essi si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni.

La disciplina degli accordi tra amministrazione e cittadino ex art. 11, peraltro, tiene in considerazione una serie di altri interessi che si contrappongono a quelli appena indicati. Si pensi ad esempio all'esigenza di garantire la certezza del diritto, soddisfatta nella misura in cui essi devono essere stipulati per iscritto. Si pensi anche

¹⁷³Così Scoca, *op. cit.*, p.560. In tal senso si vedano, V. Cerulli Irelli- F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo* 2000, p.645, secondo i quali l'art. 11 della legge 241 "è ascrivibile al tema della semplificazione perchè è inteso a conferire al contenuto del provvedimento, laddove possibile, la forma e la conseguente disciplina negoziale, con la garanzia di stabilità degli interessi che esso comporta ("il contratto ha forza di legge tra le parti" com'è noto)".

alla necessaria tutela dell'interesse pubblico, la quale passa attraverso la facoltà dell'amministrazione di recedere dall'accordo per sopravvenuti motivi d'interesse pubblico, e la necessità dell'adozione della determinazione preventiva.

Da quest'analisi dettagliata degli interessi che vengono ad essere bilanciati nell'istituto in esame, insieme con la definizione di semplificazione amministrativa che s'è sostenuta più volte in questo lavoro, emerge che anche gli accordi tra amministrazione e cittadino costituiscono istituto di semplificazione amministrativa.

Peraltro, merita un cenno l'interpretazione di chi¹⁷⁴ dubita che l'accordo tra amministrazione e cittadino sia idoneo alla migliore realizzazione dell'interesse pubblico, argomentando che il modulo consensuale tenderebbe unicamente alla composizione di interessi particolari. Sembra si voglia sostenere in sostanza che, la possibilità di condizionare la determinazione amministrativa da parte di un accordo finisce col rivelarsi un grimaldello per fare della determinazione stessa uno strumento per perseguire interessi di parte e non pubblici. L'accordo finirebbe infatti col complicare il "compito istituzionale" dell'amministrazione di perseguire l'interesse pubblico: ciò perché essa sarebbe in qualche modo vincolata dal rispetto dell'interesse privato così come cristallizzato nell'accordo. Per utilizzare altre parole si potrebbe dire che l'accordo col cittadino provocherebbe una sorta di "sbilanciamento" della determinazione amministrativa verso l'interesse privato.

Tuttavia tali asserzioni non possono essere condivise per le seguenti ragioni.

In primo luogo, va ricordato che l'art. 11 della legge sul procedimento stabilisce che il "perseguimento del pubblico interesse" è un limite fondamentale alla legittimità di questi accordi. Tanto è vero che l'art. 11 stesso prevede anche la possibilità dell'amministrazione di recedere unilateralmente dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

In secondo luogo, lo stesso articolo prevede al comma 5 che "in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento". La funzione di tale determinazione preliminare all'accordo è proprio quella di motivare il ricorso all'accordo, con specifico riferimento al perché si ritenga che il modulo consensuale sia più opportuno rispetto a quello autoritativo. Quindi la pubblica amministrazione se ritenga che il ricorso ad un

¹⁷⁴G. Tulumello, *Il nuovo regime di atipicità degli accordi sostitutivi*, disponibile su www.giustamm.it, citato (nota 10) anche nel lavoro di M.C. Cavallaro, *Sulla configurabilità degli accordi tra pubblica amministrazione e privati come strumento di semplificazione*, in *Nuove Autonomie* n. 3-4/2008.

accordo possa causare un pregiudizio eccessivo secondo il canone della proporzionalità, per l'interesse pubblico potrà non ricorrere ad esso: e davanti all'istanza del cittadino di stipulare accordo esprimerà un motivato diniego.

Per queste due ragioni non è sostenibile che un accordo col privato può diventare una fonte di complicazione amministrativa: infatti la stessa legittimità del ricorso all'accordo è subordinata alla sua compatibilità con l'interesse pubblico o altrimenti detto alla sua compatibilità con una sintesi ragionevole di tutti gli interessi compreso quello della collettività.

Dopo avere acclarato che anche gli accordi ex art. 11 sono istituti di semplificazione amministrativa, occorre dimostrare il secondo asserto sostenuto all'inizio del §: a differenza degli accordi tra pubbliche amministrazioni, quelli in esame esprimono il concetto di semplificazione nel senso di rendere l'amministrazione più semplice per il cittadino.

S'è già detto infatti, che gli accordi tra amministrazione e cittadino aumentano la razionalità dell'attività amministrativa in quanto assicurano che il risultato della medesima amministrazione sia condiviso e stabile. Più esattamente, l'impegno che l'amministrazione assume con l'accordo garantisce il cittadino titolare sotto due aspetti: il primo è legato alla certezza del risultato, in quanto il cittadino sa quale sarà la decisione dell'amministrazione o quanto meno ha un elemento dal quale dedurre con alto grado di attendibilità il decisum dell'amministrazione¹⁷⁵; il secondo è legato al contenuto della decisione assunta dall'amministrazione, che essendo basata sul consenso del cittadino non sarà mai "eccessivamente" lesiva dell'interesse di costui¹⁷⁶. Alla luce di ciò possiamo senza ombra di dubbio affermare che l'accordo tra amministrazione e cittadino ha l'effetto di ridurre gli oneri che gravano sul cittadino in conseguenza dell'attività amministrativa. Per questo motivo si può altresì affermare che dall'istituto in esame emerge un concetto di semplificazione come rendere più semplice la vita al cittadino. Così come volevasi dimostrare, dunque, tal genere di accordo ha l'effetto di rendere più semplice l'esercizio delle libertà costituzionali, ove per

¹⁷⁵Si tratta di un aspetto di non poco conto se si pensa alla lunghezza media dei tempi di risposta della P.A. . Talora i tempi di risposta della P.A. si allungano a dismisura fino al punto in cui anche un'eventuale risposta positiva all'istanza non presenterebbe più l'utilità inizialmente prevista. Per questo a volte un imprenditore può avere interesse ad avere subito una risposta, quale essa sia. L'accordo con l'amministrazione è utile ad evitare questi fenomeni legati all'incertezza ed alla lunghezza dei tempi di risposta.

¹⁷⁶L'espressione "non eccessivamente" sta ad indicare una decisione che è rispettosa del principio di proporzionalità tra tutti gli interessi coinvolti.

rendere più semplice, lo ribadiamo, s'intende qui ridurre gli oneri connessi al relativo esercizio.

6.4.2 in particolare: Accordi tra amministrazione e privato ex art. 11, influenza della qualificazione della determinazione preliminare sulla capacità semplificatoria dei medesimi

Si è detto che gli accordi tra cittadino e pubblica amministrazione costituiscono istituti di semplificazione nell'ottica dell'amministrato: tuttavia le sopra esposte argomentazioni che conducono a tale affermazione richiedono un approfondimento con riferimento agli accordi sostitutivi di provvedimento 177. Questi ultimi sono una delle due categorie di accordi tra P.A. e cittadino tratteggiate dall'art. 11 legge n. 241/90; l'altra categoria è quella degli accordi integrativi o procedimentali.

Gli accordi integrativi o procedimentali si caratterizzano anzitutto sotto il profilo temporale, in quanto sono stipulati durante l'istruttoria del procedimento, e poi anche sotto il profilo funzionale, perché mediante essi l'amministrazione determina il contenuto del provvedimento o comunque acquisisce un elemento da considerare nella ponderazione. E' evidente che il ricorso ad essi non implica alcuna rinuncia alla tutela di un qualsiasi interesse, perché la loro collocazione temporale e la loro funzione non escludono la necessità del provvedimento conclusivo del procedimento, ed in esso la pubblica amministrazione dovrà tenere conto non solo dell'accordo ma anche di tutti gli altri interessi di rilievo. In altre parole il provvedimento amministrativo opera come camera di compensazione degli interessi cristallizzati nell'accordo con tutti gli altri interessi rilevanti. La semplificazione, qui intesa come più facile raggiungimento della mission istituzionale della P.A., passa attraverso l'inserimento nell'istruttoria di nuovi interessi secondo metodi alternativi.

Al contrario, gli accordi sostitutivi di provvedimento si caratterizzano, sotto il profilo temporale perché si collocano nella fase finale del procedimento, ed anche sotto il profilo funzionale perché essi sono quell'involucro nel quale è contenuta la ponderazione degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa. Questo fa sì che venga a mancare il provvedimento finale e con esso quell'elemento che

¹⁷⁷Così M.C. Cavallaro, *Sulla configurabilità degli accordi*, op. cit..

sintetizza l'interesse espresso nell'accordo con tutti gli altri interessi rilevanti.

Per questo motivo sembrerebbe riacquistare valore la tesi dottrinale di chi dubita della capacità semplificatoria di tali accordi¹⁷⁸. Tuttavia s'è già notato che la necessità imposta dalla legge della determinazione preliminare all'accordo garantisce che il ricorso al medesimo non comporti una decisione irragionevole e pregiudizievole dell'interesse pubblico. In questo caso, cioè, è la c.d. determinazione preventiva ad assicurare che il ricorso agli accordi non si traduca in una rinuncia alla tutela dell'interesse pubblico.

Vogliamo qui mostrare che la presenza della determina preliminare è elemento necessario ma non sufficiente affinché l'accordo sostitutivo sia classificato istituto di semplificazione amministrativa nell'ottica del cittadino. Infatti occorre anche che alla determinazione non sia attribuito valore di provvedimento 179.

Infatti, a qualificarla come provvedimento amministrativo ne consegue che:

- 1) ad essa si può applicare l'autotutela dell'amministrazione;
- 2) essa diventa suscettibile di ricorso amministrativo autonomo;
- 3) in tutti i casi in cui il privato chieda di addivenire ad un accordo, in virtù dell'art. 2 legge sul procedimento occorrerebbe comunque adottare la determinazione in questione anche solo per esporre le ragioni del diniego.

E' evidente che soprattutto quanto sub 1) contrasta con l'esigenza di rendere più semplice la vita del cittadino, in quanto un tal potere penalizzerebbe l'interesse alla certezza del risultato e alla sua stabilità. In particolare sono due gli aspetti che non convincono sub 1).

In primo luogo, quale sarebbe la ragione della previsione secondo cui l'amministrazione per sopravvenute ragioni di interesse pubblico può recedere dall'accordo se già alla medesima competono i poteri di autotutela sulla determinazione in argomento?

Soprattutto però, attribuire alla determinazione preliminare natura di provvedimento avrebbe l'effetto di rendere ancora più instabile l'assetto d'interessi di quanto già esso lo sia in virtù del potere di recedere dall'accordo: si tratterebbe verosimilmente di un potere non necessario (sproporzionato) rispetto alle necessità di tutela del pubblico interesse già soddisfatte dal potere di recedere dall'accordo. In sostanza si vuole evidenziare che una simile lettura contrasterebbe col principio di proporzionalità.

¹⁷⁸Si tratta della dottrina di G. Tulumello, per l'esposizione della quale e delle relative obiezioni si rimanda a quanto detto a p. 99 ed alla nota n. 149 del presente lavoro.

¹⁷⁹Si veda in tal senso M. C. Cavallaro, p.573 e ss. cit.

Per quanto riguarda le argomentazioni espone sub 2), ovverosia la ricorribilità in sede amministrativa della determinazione preliminare avente natura di provvedimento, e la conseguente maggiore instabilità dell'assetto d'interessi, sono estensibili le argomentazioni espone sub 1). Infatti è vero che già l'accordo finale, avendo natura di provvedimento, è ricorribile: ed è proponibile ricorso verso di esso anche per i vizi presupposti della determinazione preliminare; ed è vero inoltre che la possibilità di ricorso autonomo avverso la determinazione preliminare potrebbe causare inutili duplicazioni di cause.

Quanto infine alla considerazione che qualificare la determinazione come provvedimento avrebbe come ulteriore conseguenza l'obbligo dell'amministrazione di adottarla anche per giustificare il suo rifiuto di addivenire ad un accordo, (argomento sub3)), va evidenziato che un simile tipo di obbligo a volte finisce con l'essere un ulteriore vincolo che complica l'amministrazione, e che anzi esso finisce con l'avvicinarsi molto a una duplicazione dell'obbligo di giustificare il rifiuto di provvedere.

Infatti, ipotizzando che il cittadino rivolga istanza di provvedere con un accordo ex art. 11 legge n.241/90, e assumendo anche che non vi siano i presupposti sostanziali per un provvedimento favorevole al cittadino, se si qualifichi la determinazione preliminare come provvedimento ne conseguirà che in tal caso la P.A. dovrà: in primis, adottare un provvedimento col quale giustifica il suo rifiuto di adottare la determinazione preliminare; in secundis, adottare il provvedimento col quale comunque nega anche in forma autoritativa il beneficio oggetto dell'istanza del privato. Il punto è che in tal caso alla P.A. sarebbe sufficiente giustificare l'assenza delle ragioni sostanziali e non anche il perché del diniego di provvedere nella forma consensuale. Ed è anche vero che nel caso diverso in cui l'interesse del privato sia limitato al provvedimento amministrativo in forma consensuale, rifiutarsi di provvedere in via consensuale equivale comunque a rifiutarsi di provvedere su quella determinata istanza. Per questa ragione, la tesi del valore provvedimentale non solo rischia di complicare l'amministrazione, ma rischia anche di portare a una duplicazione di decisioni, perché rifiutarsi di addivenire ad un accordo può significare anche rifiutarsi di provvedere tout court.

D'altronde, anche secondo chi ne sostiene la natura provvedimentale¹⁸⁰, la determinazione preliminare all'accordo tra P.A. e cittadino non ha la funzione di provvedere alla soddisfazione dell'interesse pubblico, ma piuttosto la funzione di "esplicitare il

¹⁸⁰F. Caringella, Corso di diritto amministrativo, 2005, Giuffrè; nonché G. Corso, Manuale di diritto amministrativo, IV° edizione, Giappichelli, Torino.

perché della scelta di uno strumento privatistico". Se questo è vero ne consegue che il danno che un cittadino eventualmente abbia a subire deriverà non dalla determinazione preliminare o dal suo diniego, bensì dal provvedimento finale: pertanto è in relazione al diniego di questo che dovrà essere espressa una motivazione, proprio perché è a tal diniego che sarà indirizzato il ricorso amministrativo e la motivazione è indispensabile per motivare il ricorso amministrativo. Con ciò si vuole dimostrare che non è neanche sostenibile che dalla tesi della natura non provvedimentale ne deriva una minor tutela per il cittadino¹⁸¹.

6.4.3 in particolare: note sugli accordi di programma e la loro capacità semplificatoria

Una nota a parte merita l'accordo di programma 182, la cui disciplina è contenuta nell'art. 34 del Dlgs. 267/00, meglio conosciuto come T.U.E.L .

Si tratta di convenzioni/[wiki/Convenzione \(diritto\)](#) tra enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche che hanno lo scopo di definire ed attuare opere, interventi e programmi che richiedono l'azione integrata e coordinata di varie istituzioni. Mediante tali accordi le parti coordinano le loro attività future ed in questo senso si tratta di un istituto programmatico in quanto l'accordo di programma definisce la disciplina dell'attività affidata a ciascuna autorità contraente per la realizzazioni dei relativi programmi.

Gli accordi di programma sono strumenti di indubbia valenza semplificatoria come tutti gli accordi tra amministrazioni, ma occorre sottolineare che tale semplificazione opera a più livelli:

a)il primo 'formale', è quello della sostituzione di una serie di procedimenti amministrativi con uno solo, e segnatamente la sostituzione della dichiarazione di pubblica utilità e della variante urbanistica con il solo procedimento per addivenire all'accordo di programma;

b)il secondo 'sostanziale' è legato alla necessità, sostenuta dalla dottrina prevalente, della partecipazione¹⁸³ al procedimento della

¹⁸¹Sostiene la tesi della natura non provvedimentale M. C. Cavallaro, p. 577, op. cit..

¹⁸² Vedi in particolare Alfredo Contieri, *Accordo di programma e semplificazione*, in Nuove Autonomie n.3-4/2008.

¹⁸³Intervento, s'intenda, che deve avvenire prima della stipulazione.

comunità interessata dalla variante urbanistica, nonché di quelle amministrazioni che pure non avendo poteri decisionali in merito sono comunque interessate agli interventi. Ed infatti, proprio questa partecipazione all'accordo consente una considerazione sintetica anche di altri interessi, e per questo motivo rende più semplice addivenire ad una decisione finale ragionevole. Può anche dirsi che il modulo consensuale allargato consente di meglio ancora proporzionare il modo in cui si svolge l'attività amministrativa agli interessi sottesi e perciò è espressivo di una maggiore carica semplificatoria di questi accordi.

6.5 L'informatizzazione del linguaggio amministrativo: semplificazione in quale prospettiva?

La semplificazione dell'amministrazione può anche passare attraverso il cambiamento del linguaggio utilizzato dalla medesima per rapportarsi con l'esterno e per gestire il procedimento e tutte le pratiche connesse ad esso interne alla P.A.

Le semplificazioni concernenti il linguaggio passano sia attraverso l'adozione di un nuovo codice linguistico, sia attraverso l'utilizzo di nuovi mezzi per veicolare questi codici: detto altrimenti le semplificazioni del linguaggio possono incidere su due momenti fondamentali di una qualsiasi comunicazione, ovverossia sulla ricezione del messaggio e sulla sua interpretazione.

Entrambe i profili della semplificazione vanno ad incidere tanto sugli oneri gravanti sul cittadino, quanto su quelli gravanti sulla stessa amministrazione che debba svolgere il procedimento: infatti così come nel rapporto tra P.A. e cittadino, anche entro un'amministrazione esistono più organi che devono relazionarsi per portare a termine il procedimento e che per far ciò devono scambiarsi dei messaggi.

Si cercherà adesso di illustrare nel dettaglio le ragioni di quanto appena detto.

Per quel che riguarda i codici linguistici utilizzati è evidente che il modo più o meno chiaro con cui sono formulate le disposizioni amministrative e normative, può riflettersi tanto sui cittadini, quanto sugli organi interni alla P.A. . In particolare dall'oscurità linguistica ne consegue l'incertezza sui rapporti ed il dispendioso protrarsi di questi rapporti medesimi.

Proprio da questa constatazione nacque diversi anni fa¹⁸⁴ il progetto denominato "Semplificazione del linguaggio amministrativo" su iniziativa dell'allora ministro Sabino Cassese. Il progetto s'è tradotto tra gli altri nel "Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche" (1993), e nel "Manuale di stile" (1997, Il Mulino). La medesima constatazione è anche il presupposto della direttiva emanata l' 8 maggio 2002 dal ministro della funzione pubblica Frattini "Sulla semplificazione del linguaggio e dei testi amministrativi". L'obiettivo di tutti questi progetti e di queste direttive è segnatamente quello di ridurre le incertezze interpretative discendenti dall'oscurità delle disposizioni normative e dei provvedimenti amministrativi. Va chiarito tuttavia che, sebbene si tratti di una forma di semplificazione essa non è di carattere amministrativo, bensì normativo, in quanto l'eliminazione degli oneri superflui non passa attraverso un "rimodellamento" dell'amministrazione, bensì tramite una revisione del modo in cui sono espressi i precetti.

Per quel che invece riguarda la semplificazione del mezzo con cui si veicola il messaggio (ossia il provvedimento amministrativo), di seguito si sviluppa la tematica dell'adozione del documento informatico attraverso tre passaggi logici. Dopo aver delineato il concetto di documento informatico ed i relativi riferimenti normativi per il suo utilizzo nell'amministrazione pubblica, si procederà ad un esame distinto dell'informatizzazione nella gestione del singolo documento e di quella che riguarda la gestione del procedimento nel suo insieme.

La definizione di documento informatico è contenuta nell'art. 1 del D.P.R. 513/97: si tratta della "rappresentazione informatica del contenuto di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti".

La norma che per prima ha legittimato il ricorso allo strumento informatico, peraltro in un contesto di interventi volti dichiaratamente alla semplificazione amministrativa, è l'art.15 comma 2 della legge 59/97 (cosiddetta Bassanini), secondo la quale: "Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti". Nel 2005 è entrato in vigore il c.d. Codice dell'amministrazione digitale, il quale dedica l'intero Capo II a questo istituto di semplificazione ("Documento informatico e firme elettroniche").

¹⁸⁴Era il 1993 (XI legislatura), Cassese era Ministro della Funzione Pubblica in un governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi.

Venendo all'influenza che l'utilizzo della tecnologia informatica può avere sulla gestione del singolo documento, occorre fare riferimento all'impatto che essa ha sia sulla protocollazione sia sulla formazione del fascicolo.

Per quanto riguarda la protocollazione dell'istanza e la formazione del fascicolo, occorre considerare sia l'art. 12 C.A.D. rubricato "Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa", sia gli artt. 53 e 55 T. U. 445/2000 rubricati rispettivamente "Registrazione di protocollo" e "Segnatura di protocollo". Per registrazione di protocollo s'intende la memorizzazione di una serie di informazioni indicate dalla stessa norma; per segnatura s'intende invece l'apposizione o l'associazione all'originale del documento delle informazioni riguardanti il documento stesso, in forma permanente e non modificabile. Per il combinato disposto delle norme citate, sia la protocollazione sia la formazione del fascicolo possano avvenire con tecnologie digitali.

Che l'informatizzazione della protocollazione e della formazione del fascicolo siano istituti di semplificazione nel senso esposto nella prima parte di questo lavoro, è reso palese dal fatto che mediante essi si eliminano costi economici ed in termini di tempo connessi allo svolgimento in forma cartacea delle medesime attività. Tali costi sono infatti inutili se si considera che le stesse garanzie del formato cartaceo possono oggi essere assicurate dal documento informatico redatto secondo i requisiti richiesti dalla legge. Piuttosto ciò che occorre sottolineare è il fatto che la prospettiva semplificatoria adottata in tal caso è quella della P.A., ovvero quella di rendere più semplice lo svolgimento dell'attività amministrativa per la P.A. stessa. Come si è avuto modo di dire a proposito di altri istituti che realizzano una maggiore semplicità per la P.A., anche in questo caso sono innegabili i vantaggi per il cittadino che qui si misurano con una riduzione dei tempi di conclusione del procedimento, e tuttavia essi sono un mero riflesso di un intervento che incide in maniera diretta sugli oneri gravanti sull'amministratore.

Con riferimento alla gestione del procedimento complessivamente inteso da parte della P.A. ed all'impatto che su di essa ha l'avvento delle tecnologie informatiche, vi sono molteplici profili d'interesse: la raccolta da parte del cittadino delle informazioni preliminari alla presentazione dell'istanza; l'utilizzo di moduli standard per la presentazione delle istanze; il modo di presentare le istanze; l'utilizzo della posta elettronica per le comunicazioni col cittadino; il pagamento da parte del cittadino degli oneri connessi alla presentazione dell'istanza; ed infine anche gli obblighi gravanti sul responsabile del procedimento.

La raccolta da parte del privato delle informazioni preliminari alla presentazione dell'istanza può avvenire anche in via telematica. Il

C.A.D. agli artt. 53-54 prevede infatti la progettazione di siti internet da parte delle pubbliche amministrazioni, prescrivendo anche le informazioni minime da indicare in essi. "L'obiettivo del sito è quello di ...facilitare il privato in ogni fase del suo utilizzo delle prestazioni e dei servizi amministrativi nel sito indicati."¹⁸⁵. "Non è più il privato che chiede l'informazione, ma è la stessa pubblica amministrazione che mette a disposizione del privato una serie di informazioni. E' la pubblica amministrazione che prende l'iniziativa di informare"¹⁸⁶. Sempre al profilo dell'informatizzazione nella raccolta delle informazioni, va ascritta anche la creazione del c.d. "Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese" di cui all'art. 11 del D.lgs. 82/2005. Si tratta infatti di uno strumento in grado di fornire ad un cittadino tutte le informazioni necessarie sugli adempimenti amministrativi occorrenti per l'avvio e l'esercizio di un'attività d'impresa. Insomma, sotto questo profilo è evidente che il concetto di semplificazione è riguardato nella prospettiva del cittadino amministrato, essendo essa finalizzata a migliorare l'amministrazione per sé considerata: si bada infatti non alla sua economicità, ma alla sua capacità di soddisfare meglio gli interessi sottesi, ovvero alla sua adeguatezza rispetto ad essi. A dire il vero, anzi, la costruzione di siti internet, nonché la realizzazione del suddetto Registro informatico possono comportare dei costi per la pubblica amministrazione, i quali tuttavia sono indispensabili per rendere più semplice al cittadino l'esercizio delle sue libertà e nel caso del Registro informatico, della libertà d'impresa in particolare. La digitalizzazione dei rapporti tra P.A. e privato incide anche sulla redazione delle istanze che quest'ultimo intenda presentare alla prima. Ed infatti, l'art. 57 C.A.D. prevede l'obbligo per le P.P.A.A. di rendere disponibili per via telematica i moduli e i formulari validi a ogni effetto di legge e necessari proprio al fine della compilazione delle istanze. E' fondamentale evidenziare che attraverso l'utilizzo del modulo standardizzato, in primo luogo vengono ad essere alleggeriti gli oneri che gravano sull'istante, perché costui viene a conoscenza con immediatezza di quali sono le informazioni da inserire nell'istanza e diventa addirittura in grado di comprendere a priori se l'istanza verrà rigettata per carenza di requisiti o meno. Il ricorso a moduli standard "on line", semplifica in secondo luogo l'elaborazione delle istanze da parte dell'amministrazione: essa infatti è messa in grado di individuare subito le informazioni necessarie alla trattazione della medesima.

¹⁸⁵Così Masucci, in *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale. L'avvio del procedimento per via telematica*, in *Nuove Autonomie* 3-4/2008, p. 540.

¹⁸⁶Masucci, *op. cit.*, p.542.

In tal caso, dunque, si semplifica l'amministrazione sia per la P.A. in senso soggettivo, sia per il cittadino amministrato. Altrimenti detto si tratta di un istituto di semplificazione nel quale i due concetti di semplicità esposti finiscono col coincidere, in una maniera simile a quanto esposto per lo sportello unico.

La "digitalizzazione" dell'amministrazione semplifica non solo la redazione ma anche la presentazione delle istanze all'amministrazione, la quale può avvenire proprio per via telematica. Il vantaggio connesso a tale forma è quello di una maggiore velocità dell'inoltro dell'istanza. Infatti, l'utilizzo della forma informatica consente una comunicazione anche in tempo reale ed è evidente che per effetto di questa maggiore velocità si riducono le incertezze legate ai lunghi tempi di risposta; senza dimenticare che in questo modo è anche facilitata la partecipazione al procedimento proprio perché tale maggiore velocità funge da incentivo all'inoltro di osservazioni e pareri all'amministrazione.

Tuttavia proprio la comunicazione in forma digitale delle istanze pone un nuovo problema, ossia quello della paternità della dichiarazione presentata alla P.A. : infatti l'istanza presentata in forma non cartacea e non autografa non garantisce la paternità della medesima.. Per esemplificare: come essere sicuri che il modulo online sia stato compilato realmente da Tizio e non da Cio? Ebbene soccorre a proposito la c.d. firma digitale, strumento in grado con un sistema di doppia chiave (pubblica e privata) di garantire l'assoluta attribuibilità di un documento ad un soggetto, grazie all'attività svolta da un soggetto certificatore. Ecco perché l'art. 65 comma 1 del C.A.D. prevede che le istanze e le dichiarazioni presentate alla pubblica amministrazione per via telematica, per essere valide debbano essere sottoscritte con firma digitale il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato.

Si tratta di un accorgimento che controbilancia l'indubbio vantaggio per la velocità di risposta rappresentato dalla forma digitale, e che perciò costituisce un'indiretta conferma del fatto che semplificare significhi proporzionare l'amministrazione agli interessi sottesi.

Tuttavia, proprio perché il principio ispiratore della semplificazione dell'inoltro dell'istanza alla P.A. è quello di proporzionalità, è anche vero che "non sempre la rilevanza dell'istanza avanzata dal privato ..giustifica la necessità delle garanzie che sono proprie della firma digitale. Quando non ricorre tale necessità, il legislatore per non appesantire le modalità di avvio del procedimento per via telematica, ha fatto riferimento anche a sistemi di imputabilità più accessibili e semplici. Esso tende a proporzionare le misure di sicurezza e garanzia della sottoscrizione alla importanza e rilevanza della istanza da presentare". "Sono state previste forme di riconoscimento più diffuse

e meno impegnative"¹⁸⁷, come ad esempio la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi (si tratta di quel documento che sostituisce ed unifica codice fiscale e tessera sanitaria). Così l'art. 65 comma 1 lett. b) del C.A.D. afferma che le istanze presentate alla pubblica amministrazione per via telematica sono comunque valide quando l'autore è comunque "identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi, nei limiti di quanto stabilito da ciascuna amministrazione ai sensi della normativa vigente".

Volendo fare un discorso di più ampio respiro può dirsi che tutta la disciplina della semplificazione amministrativa mediante informatizzazione è costruita mediante un gioco di pesi e contrappesi, ovvero è ispirata interamente al principio della proporzionalità. Infatti essa mira ad un adeguamento dell'amministrazione ad una molteplicità di interessi che talvolta sono contrapposti.

Vi sono anzitutto interessi individuali: come quello del cittadino a risparmiare i tempi connessi alla presentazione dell'istanza o alla ricezione della comunicazione in forma cartacea e quello dell'amministrazione in senso soggettivo ad evitare i costi economici connessi al mantenimento di archivi cartacei¹⁸⁸. Sullo stesso versante sta anche l'interesse del cittadino a che sia ridotta l'inefficienza consistente nella maggior lunghezza dei procedimenti e nei rischi che le pratiche si perdano in fase di trasmissione da un ufficio all'altro.

Vi sono poi una serie di altri interessi che a quelli predetti si contrappongono, in quanto potrebbero subire un pregiudizio dal ricorso al formato digitale per le comunicazioni tra P.A. e cittadino. Si tratta di interessi sia collettivi che individuali.

Va ricordata anzitutto la necessità sia assicurata la certezza che la comunicazione dalla P.A. al cittadino raggiunga il suo destinatario: comunicare tramite siti informatici, o posta elettronica, presuppone infatti sia colmato il digital divide tra ceti sociali e qualora così non dovesse essere la comunicazione rischia di non essere facilmente fruibile per tutti gli amministrati¹⁸⁹. Sulla necessità di interventi

¹⁸⁷ Così A. Masucci, *op. cit.*, p.544

¹⁸⁸ Si ricordi peraltro che, la finalità di risparmio per l'amministrazione in se considerata, potrà realizzarsi solo nel lungo periodo: essa dovrà infatti dotarsi di personale e mezzi adeguati con connessi costi. Si veda in proposito l'art. 13 del C.A.D. rubricato "Formazione informatica dei dipendenti pubblici".

¹⁸⁹ Proprio per questo motivo è fondamentale dire che la disciplina della semplificazione mediante informatizzazione è inscindibile dalla realizzazione di adeguati interventi da parte dello Stato volti all'incentivazione dell'acquisto e dell'utilizzo dei computer per i cittadini. Infatti, in mancanza di essa il rischio è che l'informatizzazione dell'amministrazione pubblica si trasformi in un fattore di complicazione per il cittadino che non possiede un computer o che non lo sa

statali finalizzati all'eliminazione del digital divide si veda l'art. 8 del D.lgs. 82/2005 rubricato "Alfabetizzazione informatica dei cittadini, secondo il quale "Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo di servizi telematici delle pubbliche amministrazioni". Nell'ambito di questi interventi vanno lette anche alcune delle prescrizioni contenute nel c.d. "Piano di e-government" varato già nel giugno 2000 dal Consiglio dei Ministri su iniziativa del Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini. Tale progetto ha come suo obiettivo fondamentale quello di garantire ai cittadini l'accesso on-line a tutti i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell'ottica di quella che dovrebbe essere la nuova frontiera di internet. Queste prescrizioni cui ci si riferisce sono, in particolare, quella secondo cui la carta d'identità elettronica dovrebbe raggiungere entro breve termine il milione di cittadini, e quella secondo cui occorre assicurare "il pieno funzionamento" della firma elettronica. Sul piano menzionato si veda Michele Iaselli, Principi generali in materia di accesso on-line alla P.A., *Il Quotidiano giuridico- Quotidiano di informazione e approfondimento giuridico*, n. 18/9/2009. .

Interesse diverso è, come si è visto, quello alla certezza della provenienza della comunicazione da un soggetto: anche sotto questo profilo si rendono peraltro necessari interventi dello Stato di incentivazione all'utilizzo della firma digitale, in quanto non tutti i cittadini sono titolari di una firma digitale, e per costoro l'informatizzazione potrebbe trasformarsi in una complicazione piuttosto che in una semplificazione.

Peraltro l'informatizzazione della pubblica amministrazione deve misurarsi anche con altri interessi, quali la sicurezza di informazioni archiviate su supporto informatico e rilevanti a fini, ad esempio, di ordine pubblico; ed la privacy, quest'ultima rilevante peraltro anche nel caso in cui l'utilizzo del documento informatico avvenga in rapporti inter-privati. Sotto il primo profilo infatti, un documento custodito in una memoria digitale collegata alla rete, è paradossalmente messo più a repentaglio dalla possibilità di attacchi anche a distanza. Per quel che invece concerne la privacy del cittadino, è noto a tutti che essa trova nella comunicazione digitale nuove potenziali forme di offesa: la privacy non è più messa a rischio

utilizzare. Si pensi, ad esempio, all'inoltro della dichiarazione dei redditi per via telematica. Il ruolo dei C.A.F. non è limitato infatti alla redazione della dichiarazione medesima, ma si estende anche all'inoltro stesso per via telematica. Questo accorgimento consente proprio di evitare che l'utilizzo della forma elettronica per la dichiarazione dei redditi possa tradursi in una complicazione per chi non ha dimestichezza con la tecnologia informatica.

dall'intromissione dell'amministrazione che riceve i dati, ma anche dall'innumerevole quantità di altri soggetti che utilizzano la rete in quanto l'abbandono del cartaceo aumenta il numero di soggetti che potenzialmente, con atti illeciti, possono entrare in possesso dei documenti¹⁹⁰.

Per tutelare entrambe questi interessi, il codice dell'amministrazione digitale prevede che ogni documento informatico per essere legittimamente utilizzato debba rispettare certi requisiti minimi tecnici e che tali requisiti siano dettati "con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il ministro per la funzione pubblica e con le amministrazioni di volta in volta indicate nel presente codice, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 D. lgs. 281/97, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico del CNIPA" (Comitato nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione). La disciplina dell'art. 71 è un altro di quei contrappesi finalizzati a far sì che l'utilizzo dello strumento informatico sia realmente utile per semplificare l'amministrazione e non sia piuttosto una forma di complicazione della medesima.

Le osservazioni fatte a proposito dell'inoltro telematico dell'istanza di provvedimento, sono sostanzialmente estensibili a proposito dello scambio di dati tra amministrazione e cittadino con l'uso della posta elettronica, disciplinato dal D.P.R. 68/05. In entrambi i casi, infatti, il superfluo che quest'opera di proporzionamento implica sia tagliato è costituito dagli oneri gravanti sul cittadino e perciò si può affermare che la prospettiva semplificatoria adottata è quella del cittadino amministrato. Peraltro ciò non esclude che l'amministrazione tragga un vantaggio in termini quanto meno di risparmio dall'uso della tecnologia digitale, sia per la ricezione delle istanze sia per qualsiasi comunicazione col cittadino: ma ciò costituisce solo un effetto riflesso e secondario della semplificazione in esame. L'utilizzo della posta elettronica pone anche gli stessi problemi di certezza della paternità del documento inviato, ed anche ad essa si applicano le cennate disposizioni del C.A.D. sulla firma digitale.

Il ricorso alla comunicazione digitale tra P.A. e cittadino semplifica anche il pagamento per via telematica degli oneri finanziari connessi

¹⁹⁰Per maggior chiarezza: fin quando il documento sia custodito in formato cartaceo coloro che possono attentare alla privacy mediante impossessamento delle informazioni in essi custoditi sono solamente coloro che hanno accesso al luogo ove essi sono custoditi (ad esempio ai palazzi di giustizia). Quando invece il documento viene custodito in apparecchiature collegate alla rete, il rischio di impossessamento mediante atti illeciti aumenta esponenzialmente in quanto il numero di coloro che hanno accesso alla rete telematica è grandemente superiore.

alla presentazione dell'istanza. Questo contribuisce a ridurre i tempi necessari per lo svolgimento del procedimento e rendere più agevoli e comodi i rapporti pubblica amministrazione e privato. Da qui gli artt. 3 e 5 del C.A.D. i quali consentono l'effettuazione dei pagamenti rispettivamente da parte dell'amministrato e del cittadino per via informatica.

Come s'è detto anche le funzioni del responsabile di procedimento vengono ad essere influenzate dalla digitalizzazione dell'amministrazione. Ed infatti, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁹¹ sottolinea che il responsabile di procedimento non solo deve verificare la esistenza dei presupposti rilevanti per la emanazione del provvedimento, ma ha anche l'onere di verificare eventuali errori propri delle tecnologie utilizzate. Ciò perché l'elevato grado di rigidità che caratterizza una procedura realizzata con mezzi elettronici fa sì che un errore, un'imprecisione, una lacuna nella documentazione, si ripercuota certamente sugli "steps" successivi della procedura automatizzata. Se questo è l'effetto può senz'altro dirsi che la digitalizzazione della pubblica amministrazione (nella diverse maniere che si sono viste) comporta per il responsabile del procedimento una complicazione dell'attività, dovuta ad un aumento degli obblighi a suo carico. Tale complicazione amministrativa è in realtà funzionale ad un alleggerimento degli oneri sugli amministrati, che come si è detto più volte traggono un indubbio vantaggio da questa innovazione nel linguaggio amministrativo soprattutto in termini di maggiore velocità.

Interessante è infine notare come la semplificazione mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche abbia punti di contatto con un altro istituto di semplificazione già esaminato. Ci riferiamo al SUAP, ossia allo sportello unico per le attività produttive, con riferimento al quale l'art. 10 del C.A.D. prevede che esso sia "realizzato in modalità informatica", nonché eroghi "i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica". Per questa ragione esso è anche denominato "Sportello unico telematico", e collega tra di loro le diverse postazioni informatiche coinvolte nella procedura, in modo da poter svolgere in rete tutte le operazioni che richiedono la condivisione di informazioni e lo scambio di documenti. L'innesto di un istituto di semplificazione su di un altro ha avuto l'effetto di incrementare la capacità dell'amministrazione di adeguarsi agli interessi sottesi: e se è vero, come s'è visto, che lo sportello unico riassume nelle sue funzioni tanto il concetto di semplicità per il cittadino quanto quello di semplicità per la P.A. in senso soggettivo, concetti che in esso coincidono, allora è anche vero che l'informatizzazione dello sportello unico incide su entrambi i detti profili accentuandoli.

¹⁹¹ Consiglio di Stato sez IV, n. 1360, del 14 Ottobre 1999.

6.6 La riduzione dei requisiti per l'ottenimento di un assenso: tra semplificazione e liberalizzazione

Talora si parla di semplificazione amministrativa anche per riferirsi ad un intervento che riguarda i requisiti sostanziali richiesti per lo svolgimento di una determinata attività: intervento che può essere di loro eliminazione completa o di mera riduzione.

Per comprendere appieno come sia possibile annoverare tra gli interventi di semplificazione anche questi di carattere sostanziale, è il caso di ricordare il concetto di amministrazione pubblica in senso oggettivo. Per amministrazione in senso oggettivo intendiamo infatti l'attività volta a perseguire l'interesse pubblico, inteso quest'ultimo come la risultante del bilanciamento di tutti gli interessi (pubblici, primari e secondari, nonché privati) coinvolti dall'azione stessa. Orbene tale attività può essere più o meno adeguata agli interessi sottesi a seconda di come si atteggiino due varianti: quelle attinenti al modo in cui la si svolge, e quelle attinenti al contenuto delle imposizioni fatte al cittadino amministrato per perseguire l'interesse pubblico. Se questo è vero, com'è vero, risulta indifferente che l'adeguamento dell'amministrazione agli interessi, che è la semplificazione, passi attraverso un intervento sulla variabile procedimentale o su quella sostanziale, trattandosi comunque in entrambi i casi di semplificazione dell'amministrazione¹⁹². Per esemplificare, un conto è stabilire che per lo svolgimento di un'attività occorra un certo requisito, un conto è invece stabilire come questo requisito vada dimostrato e come si ottenga il provvedimento amministrativo conseguente. Ebbene, la semplificazione dell'amministrazione può operare sotto entrambi i profili detti, assumendo i caratteri di una semplificazione procedimentale nel primo caso e sostanziale nel secondo.

La riduzione dei requisiti sostanziali dell'amministrazione può anzitutto essere giustificata dalla constatazione che certi requisiti siano ormai ingiustificati alla luce dell'evoluzione scientifica o del mutato contesto socio economico, ma può anche essere imposta da un mutato rapporto tra i valori tutelati dal nostro ordinamento (si pensi ad esempio all'importanza che oggi si dà all'iniziativa economica alla

¹⁹²Il superfluo dell'amministrazione, che l'intervento semplificatorio mira ad eliminare, può riguardare sia il modo in cui si persegue l'interesse pubblico, sia il che cosa si richieda al privato per ottenere un provvedimento.

luce del mercato unico europeo, rispetto al passato). In questi casi è evidente che ci si trova davanti ad una semplificazione poiché l'intervento ha l'effetto di eliminare quegli oneri gravanti sul cittadino che siano diventati ingiustificati per la tutela dell'interesse pubblico a causa di innovazioni tecnologiche, di un mutamento economico-sociale o del rapporto tra i valori nell'ordinamento.

Come primo esempio possiamo riportare il caso 193 del procedimento di autorizzazione al sorvolo, ai rilevamenti ed alle riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali, disciplinato dal D.P.R. 367/2000. In precedenza occorre presentare istanza all'ENAC, il quale trasmetteva copia al Ministero della difesa cui competeva il rilascio dell'autorizzazione. Oggi si prevede la necessità di un'autorizzazione dell'amministrazione dei trasporti, ma il potere dell'amministrazione della difesa è invece solo quello di vietare, qualora lo ritenga opportuno per ragioni di sicurezza, il sorvolo di determinate aree del territorio nazionale. In tal caso la semplificazione è una conseguenza del fatto che lo sviluppo delle riprese satellitari ha reso inutile sottoporre queste aree ad un regime particolarmente restrittivo di autorizzazione preventiva anche da parte del ministero della difesa. Per questa ragione questo procedimento è stato soppresso e le relative norme abrogate, eliminando requisiti, e quindi oneri per il cittadino, anacronistici o ritenuti comunque non necessari. È bene sottolineare che, dei due visti concetti di semplicità amministrativa si mira a realizzare quella per il cittadino. L'eliminazione di richieste anacronistiche da parte della pubblica amministrazione ha infatti l'effetto di alleggerire gli oneri gravanti ingiustificatamente sul medesimo.

Altro caso interessante è quello in cui sia un mutato contesto socio-economico ad imporre una semplificazione della disciplina. È interessante a proposito il caso della legge 69/2009, il cui art. 17 reca "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". Si afferma che "Al fine di fronteggiare la straordinaria situazione di crisi economica in atto e per incentivare l'accesso alle commesse pubbliche da parte delle piccole e medie imprese, a decorrere dal 1° luglio 2009 sono abrogate le disposizioni di cui all'art. 36, comma 5, terzo periodo, nonché all'art. 37, comma 7, terzo periodo, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni." In tale ipotesi, è il mutato contesto sociale a rendere la disciplina vigente eccessivamente complicata in relazione all'interesse pubblico da soddisfare¹⁹⁴. Per questo motivo la norma in esame altro non fa che

¹⁹³Riportato da, A. Natalini, *Le semplificazioni in Italia* op. cit., p. 455.

¹⁹⁴Concorda sull'influenza dei mutamenti socioeconomici sulla tematica della semplificazione amministrativa anche Cristiano Bevilacqua, secondo il quale

proporzionare (rectius semplificare) l'amministrazione a questo mutamento.

Tra le ipotesi di semplificazione della disciplina sostanziale imposte da una nuova ponderazione tra gli interessi rilevanti, si annovera, come già accennato, il caso di quelle semplificazioni operate per la tutela della concorrenza e del mercato comune europeo.

In questo genere di ipotesi la semplificazione è imposta dalla sopravvenuta necessità di valorizzare un bene in particolare: questa necessità fa sì che si sposti l'ago della bilancia nella ponderazione di due interessi contrapposti, più in favore dell'uno anziché dell'altro, rispetto al passato. In questo senso la disciplina previgente risulta agli occhi del legislatore come complicata e per questo motivo da semplificare. Con riferimento al caso indicato della tutela della concorrenza e del mercato, la sopravvenuta necessità di valorizzare un bene è stata imposta dall'ingresso dell'Italia prima nella comunità europea e poi nell'Unione europea: in particolare ciò ha imposto la valorizzazione dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.) rispetto a tutte le forme d'intervento pubblico nell'economia pur previste dalla costituzione (artt. 41 comma 3; 42 comma 3; 43 e 44). In tal caso, dunque, è stata l'introduzione di nuove fonti nel nostro ordinamento, con i relativi valori di cui esse sono portatrici, a indurre a un processo di semplificazione amministrativa¹⁹⁵. Questa valorizzazione si è tradotta nella valutazione secondo cui diversi procedimenti amministrativi erano eccessivamente "vincolistici" per il cittadino che volesse esercitare la libertà d'iniziativa economica, e

occorre "allineare la pubblica amministrazione ai cambiamenti del contesto economico-sociale in cui opera e per questo è stata avviata un'opera di ristrutturazione di tutta l'organizzazione amministrativa e delle modalità della sua azione". Così in *Lo sportello unico per le attività produttive ed i reticoli decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana*, in Nuova Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza, n. 19-20/2005, p.2196.

¹⁹⁵Nella misura in cui si pensi all'impatto che tali nuove fonti hanno sull'assetto di interessi da tutelare è corretto dire che esse sono una delle ragioni della semplificazione amministrativa. Peraltro, tale moltiplicarsi degli interessi da tutelare, poiché comporta anche un aumento delle norme riduce l'intelligibilità delle medesime e dunque impone anche una semplificazione normativa. Per questo motivo in dottrina si accosta il moltiplicarsi degli interessi da tutelare alla presenza di una normazione multi-livello e alla scarsa qualità della legislazione, ove queste ultime due sono senz'altro ragioni alla base della semplificazione normativa. La dottrina citata è di Mario P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti. Alleati o avversari?*, in *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, a cura di Giulio Vesperini, Giuffrè, 2006. L'autore sostiene che ci sia uno stretto legame tra la semplificazione normativa e quella amministrativa in quanto operare una semplificazione amministrativa produce scarsi effetti se contemporaneamente le norme non sono facilmente intelligibili.

nella valutazione conseguente che occorresse semplificarli. Esempi molto interessanti di questo genere si trovano nel testo del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante “Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo delle attività economiche e la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell’istruzione tecnico professionale e la rottamazione di autoveicoli”, meglio noto come Decreto “Bersani”. Una delle principali novità introdotte da tale decreto è la c.d. comunicazione unica per la nascita di un’impresa di cui all’art. 9 del capo II: chi voglia avviare un’attività d’impresa presenterà una dichiarazione all’ufficio del registro delle imprese, la quale sostituirà le dichiarazioni all’INPS, all’INAIL, e agli uffici dell’amministrazione finanziaria per ottenere la partita IVA. L’incombenza di trasmettere tale dichiarazione a queste altre amministrazioni viene gravata sull’ufficio del registro delle imprese. L’istituto in questione costituisce una semplificazione amministrativa perché pur non comportando la rinuncia ad alcuno degli interessi tutelati dalle P.A. a cui non è più necessario presentare la dichiarazione, introduce un accorgimento (quello dell’obbligo per l’ufficio del registro delle imprese di trasmettere la dichiarazione alle altre P.A.) che elimina oneri gravanti sul cittadino non necessari alla tutela di questi interessi. E’ evidente peraltro che poiché gli oneri che si vanno ad eliminare gravano nella fattispecie su imprenditori si tratta di un intervento che favorisce la concorrenza ed il mercato comune. Perciò può anche affermarsi che il concetto di semplicità che in questo caso si adotta implicitamente è quello di semplicità per il cittadino amministrato: e tale semplicità non coincide in tal caso con quella per la P.A. in quanto su quest’ultima finiscono per gravare oneri prima non previsti quali quelli di trasmettere la dichiarazione ad altre P.A. .

Tuttavia, come s’è visto nel § 2.1.4, una riduzione dei requisiti sostanziali potrebbe anche essere legata ad una rinuncia alla tutela di un determinato interesse sulla base dell’assunto che il libero mercato o comunque l’assenza di regolazione sia in grado di meglio soddisfare l’interesse pubblico: s’è visto che in tali casi si parla di liberalizzazione. Secondo quanto sopra detto, infatti, la liberalizzazione si distingue dalla semplificazione perché implica l’eliminazione di qualsiasi provvedimento autorizzatorio e perché implica il passaggio dalla regolazione dirigista al mercato concorrenziale.

Parte Terza

La classificazione degli istituti di semplificazione

Capitolo 7

Una breve introduzione: finalità e
proseguo dell'indagine

metodo del

Nelle parti che precedono s'è giunti ad individuare il concetto di semplificazione amministrativa nelle sue possibili diverse accezioni, con un'analisi che ha avuto anche un momento di verifica del concetto alla luce dell'ordinamento vigente . Ebbene proprio da tal momento di verifica è già emerso, in parte, quel che nel nostro ordinamento è catalogato come istituto di semplificazione amministrativa .

La terza parte del presente lavoro si propone di approfondire proprio quali sono queste possibili applicazioni del concetto di semplificazione nel nostro ordinamento cercando, rispetto alla semplice elencazione già operata nella PARTE II, di fornire in più una chiave di lettura per l'interprete, per orientarsi nel mare magnum degli interventi di semplificazione.

Per questo motivo nell'analisi che seguirà si farà una classificazione degli istituti di semplificazione per "generi": prima in base al modo in

cui si semplifica, poi in base all'oggetto dell'intervento
semplificatorio, ed infine in base alle finalità.

	Capitolo 8	
Classificazione degli istituti di semplificazione in base al modus operandi		3.1
Tecniche tayloristiche - 8.2.1 Tecniche di riduzione e razionalizzazione - 8.2.2 segue:		
Le diverse impostazioni della classificazione in esame rinvenute nella dottrina - 8.2.3 segue: Norme riferibili all'una ed all'altra tecnica - 8.3.1 Tecniche che si avvalgono della partecipazione dei titolari degli interessi - 8.3.2 segue: I tre livelli della semplificazione partecipata		

8.1 Tecniche tayloristiche

Si definiscono tecniche di semplificazione tayloristiche quelle che sono volte a velocizzare e rendere meno "costoso" il procedimento e che come tali incidono sul procedimento : si assiste in tali ipotesi ad una semplificazione che riguarda il quomodo .

Il concetto di taylorismo amministrativo è frutto di un'applicazione all'amministrazione di nozioni originariamente elaborate in ambito economico aziendale da Frederick Taylor. Le sue teorie trovano terreno fertile nella realtà della seconda rivoluzione industriale: all'epoca si verificava spesso nei lavoratori la mancanza di abilità necessaria a compiere il lavoro prefissato, e questo faceva sì che la produzione industriale ne risentisse sia a livello quantitativo che qualitativo. Le teorie tayloristiche mirano a riorganizzare l'azienda in modo da evitare che si verifichino sprechi di risorse umane assicurando soprattutto che il lavoratore agisca nel modo più efficiente possibile. Per questo motivo il taylorismo è spesso associato ad una rivisitazione dei processi produttivi e del loro modo di svolgersi: una rivisitazione finalizzata ad evitare tutti i possibili sprechi.

Il taylorismo amministrativo altro non è che un'applicazione di tali concetti alla pubblica amministrazione: ovvero rivisitare il modo in cui opera l'amministrazione in senso soggettivo per correggere tutti quei passaggi che sono eccessivamente lunghi o addirittura inutili al fine di soddisfare l'interesse pubblico. Se ricordiamo che il concetto di semplificazione amministrativa è proprio quello di adeguamento dell'amministrazione agli interessi sottesi, risulterà evidente che il taylorismo amministrativo si risolve in un approccio all'amministrazione di tipo semplificatorio. L'approccio alla semplificazione di tipo taylorista si caratterizza per andare a semplificare il procedimento amministrativo ed il modo in cui esso si svolge. In questo senso può dirsi che sono tecniche di semplificazione di ispirazione tayloristica tutte quelle che operano una semplificazione procedimentale .

A queste tecniche di semplificazione possiamo contrapporre tutte quelle altre tecniche che viceversa non consistono in correttivi ai procedimenti (perché ritenuti inadeguati rispetto agli interessi sottesi), bensì in un adeguamento della disciplina sostanziale all'assetto degli interessi sottesi, ovvero sia in una semplificazione sostanziale dei requisiti che il cittadino amministrato deve soddisfare per ottenere un provvedimento amministrativo favorevole. Il taylorismo nasce, infatti, come dottrina che vuole adeguare "i processi" agli obiettivi dell'imprenditore, ma non anche come dottrina che mira ad adeguare tali obiettivi dell'imprenditore alla realtà degli interessi sottostanti (l'obiettivo dell'imprenditore è sempre uno: il profitto). Il taylorismo amministrativo bada perciò soprattutto agli aspetti procedurali della semplificazione amministrativa.

L'applicazione del Taylorismo all'amministrazione ha comunque incontrato tre principali problemi nel nostro paese¹⁹⁶ :

- a) la mancanza di studi teorici alle spalle: le soluzioni proposte sono spesso risultate frutto dell'aprioristica convinzione che quella riforma avrebbe semplificato l'amministrazione;
- b) se è vero che il taylorismo si prefigge l'obiettivo di eliminare tutto ciò che è superfluo nei procedimenti amministrativi rispetto alla soddisfazione dell'interesse pubblico, è anche vero che non è mai stato molto chiaro se questo superfluo del procedimento dovesse essere valutato con riferimento agli oneri gravanti sul cittadino a causa di tal procedimento ovvero con riferimento alla costosità del procedimento per la P.A. stessa;
- c) è difficile la concreta misurazione dei costi di un procedimento (sia che si pensi a quelli per il cittadino amministrato sia che si pensi a quelli per la P.A.) .

¹⁹⁶Così Cassese S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, anno 1998, p. 699.

8.2.1 Tecniche di riduzione e di razionalizzazione

Sono tecniche di riduzione tutte quelle che semplificano l'amministrazione eliminando requisiti o procedimenti o parti di essi.

Sono invece tecniche di razionalizzazione tutte quelle che consistono in una rivisitazione della disciplina in modo diverso dal semplice taglio e pur sempre con la finalità di rendere proporzionata l'amministrazione agli interessi sottesi.

Le due tecniche sono accomunate, si badi, dal fatto che sia quando si taglia il procedimento sia quando lo si razionalizza non si fa altro che adeguare l'amministrazione agli interessi: tuttavia cambia il "modo" in cui si realizza tale adeguamento, perché nelle tecniche di razionalizzazione si introduce nel procedimento amministrativo un *quid pluris* rispetto alla disciplina previgente, viceversa nelle tecniche di riduzione si elimina un qualcosa che si ritiene complicasse l'amministrazione. Esempi di tecniche di razionalizzazione sono ad esempio dati dalla conferenza di servizi e dalla dichiarazione unica per la costituzione dell'impresa di cui al Decreto Bersani. Infatti in entrambe questi casi il legislatore non ha operato un semplice taglio bensì: nel primo caso ha introdotto un nuovo organo (secondo alcuni tale è la conferenza) o comunque imposto una fase procedimentale ulteriore (per coloro che invece considerano la conferenza un modulo procedimentale); nel secondo caso ciò che è stato tagliato è semplicemente l'incombenza gravante sul cittadino di presentare una pluralità di dichiarazioni, ma non anche un procedimento o parte di esso, imponendo anzi all'amministrazione del registro delle imprese un obbligo di comunicare la dichiarazione all' INPS, all' INAIL, e all'amministrazione finanziaria, che prima non aveva.

Esempi di tecniche di riduzione sono invece costituiti dalla DIA e dal silenzio assenso, in quanto si accetti la tesi secondo cui la DIA comporta l'eliminazione dell'intero procedimento, il silenzio assenso il taglio al provvedimento finale.

Peraltro va sottolineato che benché le tecniche di riduzione consistano in un taglio al procedimento od ai requisiti sostanziali, questo non significa che la semplificazione operata con queste tecniche realizzi la semplicità per la pubblica amministrazione e non già per il cittadino. Apparentemente, infatti, il fatto che tale tecnica comporti una riduzione di attività amministrativa può far pensare che il concetto di semplificazione assunto sia quello di rendere più semplice per la P.A. la propria attività. In realtà, però, non esiste una

coincidenza necessaria, tra le tecniche utilizzate e il concetto di semplificazione che si adotti. Infatti l'eliminazione di una fase procedimentale potrebbe essere giustificata proprio dall'essere questa eccessivamente onerosa per il cittadino. Si pensi al caso citato nel §5.6 della semplificazione dei procedimenti di autorizzazione al sorvolo del territorio: in quest'ipotesi si è eliminata la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione al sorvolo anche da parte dell'amministrazione della difesa, e si è così operato un taglio al procedimento che rappresenta un'indubbia semplificazione per il cittadino.

Lo stesso discorso vale per le tecniche di razionalizzazione, le quali possono comportare una maggiore semplicità non solo per il cittadino amministrato, ma anche per l'amministrazione stessa: questo nonostante queste tecniche, come si è detto, consistano nell'aggiunta di accorgimenti di vario tipo al procedimento che l'amministrazione deve svolgere. Ad esempio, si è già detto che la conferenza di servizi istruttoria consente di semplificare l'attività che la P.A. deve svolgere in quanto garantisce il coordinamento tra tutte le amministrazioni coinvolte.

8.2.2 segue: Le diverse impostazioni della classificazione in esame rinvenute nella dottrina

La distinzione tra tecniche di riduzione e di razionalizzazione si rintraccia in diversi scritti dottrinali benché non vi sia uniformità di vedute sulle caratteristiche di tali due tecniche.

Secondo un primo orientamento¹⁹⁷ le tecniche di razionalizzazione consistono in una redistribuzione dei compiti e quindi della titolarità ad agire e provvedere fra i diversi soggetti pubblici, al fine di ridurre il numero delle amministrazioni legittimate ad intervenire nel procedimento o comunque di accorciare il circuito di decisione. Quel che non convince di tale orientamento è l'aprioristica limitazione delle tecniche in esame ai soli interventi sul sistema delle competenze. Ed infatti, è lo stesso significato del termine razionalizzazione (inteso come rendere più adatto allo scopo) che induce ad affermare che limitare la tecnica in questione al solo intervento sulle competenze non ha ragion d'essere.

¹⁹⁷Per il quale si vedano S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p.699; L. Torchia, *Si scrive semplificare, si legge ridurre e rispettare i tempi*, in *Amministrazione civile*, n. 2/2008, pp. 123-127.

Una posizione ancora diversa l'assume in dottrina il Garancini 198, il quale definisce semplificazione amministrativa "la razionalizzazione delle procedure esistenti e dell'organizzazione, senza influire sulla sostanza normativa". Per questa dottrina sembrerebbe dunque che il concetto di razionalizzazione sia più ampio di quanto tratteggiato dall'orientamento sopra esposto, in quanto esso non riguarda soltanto le norme sulle competenze ma anche quelle sul procedimento. Tuttavia sembra anche che per l'autore la razionalizzazione sia l'unica tecnica per semplificare, in quanto si definisce la semplificazione come la razionalizzazione stessa dell'amministrazione, omettendo dunque qualsiasi riferimento alle tecniche di riduzione.

Alla luce di questi due diversi orientamenti, il nostro orientamento¹⁹⁹ sembra porsi in posizione mediana, in quanto riteniamo che la razionalizzazione non vada riferita soltanto alle norme sulla competenza, ma riteniamo altresì che alle tecniche di razionalizzazione si debbano affiancare quelle di riduzione e/o taglio quali altre tecniche di semplificazione.

8.2.3 segue: Norme riferibili all'una ed all'altra tecnica

Individuato il concetto di semplificazione mediante razionalizzazione e quello di tecnica di riduzione, ci si propone di seguito di "incasellare" in questa distinzione alcune delle più ricorrenti figure di semplificazione ricorrenti nel nostro ordinamento, allo scopo di fornire uno strumento interpretativo di molte di quelle norme che gli interpreti sono soliti ricondurre alla semplificazione amministrativa.

Consideriamo istituti di semplificazione mediante razionalizzazione:

(1) tutte le ipotesi di alleggerimento di oneri "formali" alle quali non si accompagni anche un taglio al procedimento: con questa espressione ci riferiamo ai casi in cui sono soppresse delle incombenze gravanti sui cittadini amministrati, con l'effetto di rendere più semplice per questi ultimi l'ottenimento di un

¹⁹⁸Garancini G., *Semplificazione delle procedure e rispetto delle regole*, in *Iustitia* n.4/2007, pp.359-363

¹⁹⁹Conforme è Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna 2002.

provvedimento amministrativo favorevole. Peraltro in tali casi l'intervento semplificatorio non incide sull'attività che l'amministrazione è chiamata a svolgere e se lo fa lo farà semmai aggravando gli oneri derivanti da questa attività.

Ipotesi rientrante in questa categoria è quella della dichiarazione unica per l'avvio di un'impresa in cui, infatti, sono alleggeriti gli oneri gravanti sul cittadino ma sono incrementati quelli gravanti sull'ufficio del registro delle imprese;

(2) vi sono poi tutte le ipotesi di conferenza di servizi. Pur nella diversità sussistente tra la conferenza preliminare e tutte le altre tipologie, la conferenza di servizi comunque costituisce un organo (secondo alcuni) o comunque un modulo procedimentale (secondo talaltri) che viene introdotto dal legislatore per assicurare il coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte. Si tratta dunque, sempre, di un *quid pluris* rispetto al procedimento ordinario introdotto dal legislatore allo scopo di adeguare il procedimento agli interessi sottesi. Per tale motivo riteniamo che non si possa inquadrare l'istituto in esame nella semplificazione mediante riduzione, ma che si tratti bensì di una tecnica per razionalizzare il procedimento;

(3) anche la tecnica semplificatoria dello sportello unico costituisce un esempio di semplificazione mediante razionalizzazione. Ciò si spiega perché in maniera simile a quanto accade per la conferenza di servizi, anche qui l'adeguamento dell'amministrazione agli interessi sottesi passa attraverso la creazione di un organo amministrativo nuovo. Si tratta di un intervento diametralmente opposto a quello di riduzione dell'amministrazione, che paradossalmente potrebbe finire con l'ingolfare la P.A. se non fosse che, come si è visto, lo scopo precipuo di questa struttura è quello di coordinare le amministrazioni e di fungere da impulso alla loro azione;

(4) gli accordi tra privati e pubblica amministrazione, così come quelli tra amministrazioni sono strumenti di semplificazione mediante razionalizzazione. Infatti, in entrambe i casi, il legislatore semplifica l'amministrazione sostituendo un'azione dell'amministrazione di tipo autoritativo con un'altra azione di tipo consensuale. Dunque il legislatore non si limita semplicemente a ridurre, o tagliare il procedimento, ma : negli accordi procedimentali sostituisce l'acquisizione unilaterale di un interesse del privato con un accordo col medesimo; negli accordi sostitutivi di provvedimento sostituisce ad un provvedimento amministrativo un'intesa col cittadino; ed infine negli accordi tra amministrazioni sostituisce un'acquisizione unilaterale dell'interesse di un'altra P.A. con l'accordo con

quest'amministrazione. A bene vedere, dunque, in tutti questi casi non si ha alcuna riduzione dell'attività che la P.A. deve porre in essere. Anzi, la trattativa che deve precedere l'accordo stesso può essere lunga al punto da portare ad un supplemento di attività per l'amministrazione rispetto a quanto sarebbe stato diversamente;

(5) l'informatizzazione dello scambio di dati tra amministrazione e cittadino è una tecnica di semplificazione che consiste in una razionalizzazione del funzionamento dell'amministrazione. Infatti sia nel caso del D.P.R. 68/05 sull'uso della posta elettronica, sia nel caso, anch'esso esaminato, dell'inoltro di istanze per via telematica da parte dei cittadini, si è davanti semplicemente al cambiamento della forma di un documento. Non già di un taglio si tratta ma di un cambiamento formale che mira a rendere più razionale, e cioè rispondente agli interessi coinvolti dall'azione, il procedimento amministrativo. Così come nel caso esposto sub (4) anche in questo caso, da tale razionalizzazione ne può al contrario discendere un aumento dell'attività per la pubblica amministrazione, che per attrezzarsi ed alfabetizzare il personale, deve aggiudicare appalti e affrontare spese varie.

(6) il concedere flessibilità di azione all'amministrazione laddove prima v'era rigidità è anch'essa una tecnica di semplificazione mediante razionalizzazione. Ciò si spiega in quanto pur non riducendo l'amministrazione (ne quella in senso oggettivo ne quella in senso soggettivo) si introduce un accorgimento diverso che consente all'amministrazione di agire in un modo più adeguato agli interessi sottesi. In questo senso rendere flessibile l'azione amministrativa è garantisce la semplicità dell'amministrazione sia per il cittadino che per la P.A. medesima.

Un esempio di questo genere di intervento di semplificazione può essere considerato il fatto che il legislatore lasci scegliere l'amministrazione se ricorrere o meno ad un accordo col privato, o ad una conferenza istruttoria. Un altro interessante esempio può essere considerato quello delle ordinanze di necessità ed urgenza ex art. 2 T.U.L.P.S. . Ad esse si fa ricorso "nel caso di urgenza o di grave necessità pubblica" al fine di "tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica". È evidente in tali casi che se l'ordinamento non avesse previsto un'alternativa al modo di agire ordinario, e se dunque non avesse reso flessibile l'azione della P.A., l'amministrazione si sarebbe trovata davanti a delle grosse difficoltà per garantire l'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'attività amministrativa, dunque, sarebbe stata oltremodo complicata.

Peraltro, l'utilizzo della flessibilità dell'azione amministrativa per assicurarne l'adeguatezza agli interessi sottostanti, va fatto cum grano salis, in quanto sono possibili conflitti col principio di legalità. Infatti, se garantire la flessibilità all'azione amministrativa rende più semplice l'azione della P.A. in certi casi, è anche vero che il principio di legalità dell'azione amministrativa impone che siano determinati in maniera chiara i presupposti al ricorrere dei quali l'amministrazione può agire in maniera diversa dall'ordinario.²⁰⁰

A nostro giudizio sono invece ascrivibili alle tecniche di semplificazione mediante riduzione alcune previsioni contenute nel D.L. 112/2008, poi convertito nella legge n. 133/2008. Si tratta in particolare delle seguenti norme:

(a) la norma c.d. taglia enti, la quale da luogo ad una semplificazione dell'organizzazione amministrativa tramite la soppressione degli enti pubblici economici con dotazione organica inferiore alle 50 unità, nonché tramite la possibilità delle Università pubbliche di deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato (art. 26). Si tratta di un esempio di semplificazione organizzativa che comporta l'eliminazione di tutti quegli enti facenti funzioni non ritenute indispensabili ai fini della tutela dell'interesse pubblico. Si tratta di un intervento riduzione in quanto l'adeguamento dell'amministrazione agli interessi da perseguire è realizzato tramite la riduzione dell'amministrazione (in senso soggettivo). Peraltro è interessante notare che in tali ipotesi, il concetto di semplificazione adottato è quello di rendere più semplice l'attività che la P.A. debba svolgere. Infatti l'eliminazione in se di un ente non significa da sola, riduzione degli oneri per il cittadino amministrato;

(b) la norma che prevede l'accorpamento delle funzioni di più agenzie in un'unica agenzia (si tratta dell'IRPA, la quale opera sotto la vigilanza del ministero dell'ambiente ed assorbe le funzioni di una serie di altre agenzie enumerate nell'art. 28 comma 2). In tale ipotesi, così come in tutte quelle in cui si accorpano funzioni presso un'unica amministrazione, si può sostenere che si sia davanti ad una semplificazione mediante riduzione a patto di riferirsi al fatto che esercitare più funzioni congiuntamente consente di realizzare quella che in un'azienda si chiama economia di scala e che in

²⁰⁰Sul tema del rapporto tra flessibilità amministrativa e principio di legalità si segnala tra gli altri, Lucio Iannotta, *Principio di legalità ed amministrazione di risultato*, Giuffrè Milano, 1999.

tal caso si traduce nella non necessità di ripetere atti istruttori uguali per funzioni diverse, e nella necessità di un unico provvedimento autorizzatorio per il caso di funzioni attinenti la medesima attività. Tuttavia non si deve tacere il fatto che ad una considerazione della pubblica amministrazione nel suo insieme nessuna funzione è tagliata, essendo piuttosto esse trasferite soltanto da un ente all'altro: dunque, volendo prescindere dai detti aspetti di riduzione degli atti istruttori e provvedimentali, è anche sostenibile si tratti di una tecnica di razionalizzazione delle competenze. Comunque la si pensi sul punto, va evidenziato anche che si tratta di una tecnica volta a rendere più semplice l'attività che la P.A. deve svolgere e non già ad alleggerire gli oneri gravanti sul cittadino amministrato;

Altre norme che non sono contenute nel citato Decreto 112/2008 sono comunque ascrivibili alle tecniche di riduzione. Tra di esse:

(c) l'eliminazione di fasi procedurali: rientra in questa ipotesi anche il silenzio assenso inteso infatti come eliminazione del provvedimento, e la DIA intesa come eliminazione del procedimento.

Valido esempio è quello fatto da Natalini (p.456, cit.), del procedimento per la verifica dei protocolli terapeutici sperimentali di cui al D.P.R. 439/2001. Il procedimento previsto si caratterizzava per complessità e lentezza, nonché per la non adeguatezza ai controlli della documentazione da allegare.

Sotto il primo profilo (della complessità e della lentezza conseguente) si è eliminato un passaggio reputato inutile: la domanda non deve più essere presentata al ministero della salute, il quale era a sua volta tenuto a trasmetterla per competenza all'Istituto superiore di sanità, ma piuttosto viene presentata a quest'ultimo direttamente.

Sotto il secondo profilo (della non adeguatezza della documentazione da allegare alle necessità dei controlli), la competenza a definire la documentazione da allegare è stata trasferita all'Istituto suddetto, ritenendosi che questo abbia le cognizioni tecniche necessarie per definirla in maniera esaustiva da un lato e congrua dall'altro. Questo secondo tipo di intervento è tuttavia un trasferimento di funzioni ed è dunque simile agli interventi indicati sub (b).

Un altro valido esempio classificabile come intervento di semplificazione mediante riduzione dell'amministrazione è dato dal caso della commercializzazione delle sostanze zuccherine (D.P.R. 433/1998). E' stato infatti soppresso l'onere per il venditore di emettere una bolletta da inviare all'Ufficio per la repressione delle frodi presso il MI.P.A.F. . In particolare resta l'obbligo di tenuta di un apposito registro nel quale annotare tutte le operazioni, onde consentire all'amministrazione il controllo dei movimenti delle sostanze zuccherine. La differenza dal caso della semplificazione in materia di sperimentazioni scientifiche, risiede nel fatto che qui la semplificazione è si mediante riduzione ma non è di tipo procedimentale ma sostanziale andando ad incidere in primis sui requisiti che il cittadino debba soddisfare per ottenere un provvedimento autorizzatorio .

(d) la trasformazione di provvedimenti discrezionali in vincolati. Si tratta di una forma di semplificazione nella misura in cui da essa discendono una maggiore semplicità dell'attività per la P.A., ed anche una maggiore certezza per il cittadino della risposta che l'amministrazione darà alle sue istanze. Si tratta, inoltre, di un istituto di semplificazione mediante riduzione nella misura in cui la riduzione cui ci si riferisce sia quella dell'attività amministrativa che per l'essere il provvedimento vincolato diventa più agile e meno costosa. Si tratta in questo senso di un'ipotesi simile a quella del taglio che interessa fasi del procedimento (in particolare vi saranno meno atti istruttori da porre in essere), dalla quale tuttavia si distingue per il modo in cui è praticata questa riduzione che non è diretto,

ma indiretto essendo la riduzione degli atti istruttori legata alla trasformazione della natura del provvedimento;

(e) l'attribuzione ai privati di funzioni in precedenza svolte dalla pubblica amministrazione. In questo caso si assiste ad una semplificazione nella misura in cui si sia ritenuto non più necessario per la soddisfazione dell'interesse pubblico che la P.A. eserciti un controllo diretto su un'attività, ritenendo bensì sia sufficiente, che una determinata certificazione, ad esempio, sia emessa da aziende private. Nell'esempio riportato all'amministrazione resta il compito di effettuare un controllo successivo a campione. Si tratta di un caso di semplificazione amministrativa mediante una riduzione delle funzioni che la P.A. in senso soggettivo svolge, e che perciò utilizza una tecnica di riduzione.

(f) la riduzione dei requisiti sostanziali per l'ottenimento di un assenso. Costituisce anch'essa una tecnica di semplificazione mediante riduzione. A differenza peraltro degli altri esempi fatti, ove la semplificazione era organizzativa o procedimentale, in tal caso s'è davanti ad una semplificazione sostanziale. Questa differenza tuttavia non toglie che la semplificazione sia comunque perseguita mediante una riduzione degli oneri imposti al privato cittadino e che quindi debba essere ascritta anch'essa alla tecnica in esame.

Il Decreto n. 112/2008 contiene poi anche altre norme che secondo certa dottrina²⁰¹ sarebbero da classificare anch'esse come di semplificazione amministrativa. Indubbiamente se ciò fosse vero esse andrebbero classificate come norme che semplificano riducendo l'amministrazione. Tuttavia l'errore concettuale che questa dottrina commette, a nostro avviso, è di affermare che v'è semplificazione in quanto v'è una riduzione tout court. Piuttosto occorre sempre, prima, domandarsi se si è davanti ad un proporzionamento dell'amministrazione agli interessi sottesi, e solo in un secondo momento, quando questo si sia accertato si potrà indagare la tecnica con cui si semplifica. In altri termini il fatto che la norma riduca alcunché non è affatto un indice del fatto vi sia una semplificazione amministrativa. Le norme cui ci si riferisce sono:

(1) l'obbligo per le PP.AA. di redigere un piano di riduzione dei costi del 25% (art. 25);

(2) la norma c.d. taglia carta, che prescrive una riduzione del 50% delle spese per la stampa (art. 27).

Riteniamo che le norme in questione non siano classificabili come di semplificazione amministrativa e che per questo motivo neanche si possa porre la questione del come occorra classificarle. Infatti non si deve essere tratti in inganno dal fatto che esse predispongano un taglio, perché a ben vedere non di riduzione dell'amministrazione si tratta ma di semplice riduzione delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Al contrario, anzi, la necessità di redigere il suddetto piano, nonché la necessità di ridurre le spese per la stampa può paradossalmente rendere più complicata l'attività dell'amministrazione.

Lo stesso discorso è sostanzialmente valevole anche per questi altri casi non estratti a differenza dei precedenti dal Decreto 112/2008. Si tratta:

(3) delle ipotesi di snellimento di organi collegiali: anche in tale ipotesi v'è indubbiamente una riduzione, ma a ben vedere essa opera sul piano meramente economico e non dell'attività amministrativa;

(4) l'uniformazione di più procedimenti amministrativi: con l'espressione si intende la regolazione in modo uniforme dello svolgimento di alcuni procedimenti. Tale regolazione uniforme può sortire effetti anzitutto di semplificazione normativa in quanto rende più intellegibile il precetto normativo, e tuttavia dubitiamo di per se abbia anche effetto di semplificare l'amministrazione in quanto l'unica cosa che di

²⁰¹Forlenza O., *Leggi ed enti in cura dimagrante*, in Guida al diritto n.29/2008, speciale sul decreto 112/08.

per se sembra essere ridotta è il costo economico sopportato dall'amministrazione che si ridurrà per il fatto di sapere più facilmente cosa dover fare.

(5) la valorizzazione del personale, così da migliorare le risorse umane dell'amministrazione e la sua capacità di risposta alle istanze dei privati. Certa dottrina²⁰² ricollega anche questa alla semplificazione amministrativa in quanto indispensabile affinché la P.A. possa dare delle risposte veloci ed adeguate agli interessi sottostanti. Ciò è senz'altro vero, ma è altrettanto vero che la valorizzazione delle risorse umane non è in sé un intervento sull'attività amministrativa, bensì un intervento di carattere economico-aziendale sull'organo in senso soggettivo.

8.3.1 Tecniche che si avvalgono della partecipazione dei titolari degli interessi

La partecipazione del titolare di un interesse all'amministrazione può essere utilizzata come strumento di semplificazione amministrativa²⁰³. Infatti se per semplificazione amministrativa si intende il proporzionamento dell'amministrazione agli interessi sottesi, quest'adeguamento sarà tanto più effettivo quanto più fedele sarà la rappresentazione dell'interesse sotteso al procedimento. Ebbene: quale miglior modo di appurare l'esistenza di determinati interessi sottesi all'azione, e quale migliore garanzia che questi interessi siano correttamente rappresentati nel procedimento, che quella di far partecipare al procedimento stesso il titolare di questo interesse?

Semplificando il discorso: consentire la partecipazione al procedimento, del titolare dell'interesse, rende più semplice all'amministrazione fare una corretta ponderazione, ed al cittadino ottenere un provvedimento favorevole.

Tanto premesso, definiamo istituti di semplificazione partecipata tutti quelli che utilizzano la partecipazione dei titolari degli interessi coinvolti, come strumenti per semplificare il perseguimento dell'obiettivo della P.A. di un efficace contemperamento degli interessi sottesi.

L'utilizzo della partecipazione come strumento per semplificare è peraltro annoverabile tra le tecniche di semplificazione mediante razionalizzazione, in quanto l'adeguamento al sostrato degli interessi non è realizzato mediante una riduzione dell'amministrazione, bensì tramite un sistema di partecipazione

²⁰²Si tratta di Alessandra Pioggia, *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, m.5/2002.

²⁰³Sulla partecipazione come strumento di semplificazione si vedano: M. Agnoli, "La semplificazione delle procedure amministrative" in L'Amministrazione italiana n.3/2007; P. Davalli in "Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza" a cura di B. Cavallo.

che costituisce, semmai, un momento ulteriore dell'attività amministrativa²⁰⁴. Detto altrimenti, la necessità di acquisire un interesse mediante la partecipazione del titolare può comportare l'effetto opposto a quello di una riduzione di amministrazione, ovvero sia un allungamento dei tempi. Tuttavia s'è già detto più volte che semplificare non significa ridurre i tempi in sé considerati, ma piuttosto adeguare l'amministrazione agli interessi sottesi. In dottrina questo aspetto della semplificazione mediante partecipazione è stato colto da chi sostiene che plasmare tecniche di razionalizzazione mediante la partecipazione dei titolari degli interessi "consente di evitare che semplificare significhi solo velocizzare, andando a detrimento dell'efficacia"²⁰⁵.

Che la partecipazione costituisca uno strumento per semplificare l'amministrazione sembra anche suggerito dal rapporto Mandelkern²⁰⁶. La quinta raccomandazione del Mandelkern Report riguarda proprio il coinvolgimento dei titolari degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa sia nell'elaborazione degli istituti di semplificazione, sia nell'istituto stesso con cui si semplifica l'amministrazione. Si prevede in particolare che, tutti i soggetti interessati abbiano l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista attraverso procedure aperte e trasparenti.

In Italia, dal 1999 esiste una previsione generale sul principio di partecipazione nella politica di semplificazione amministrativa. La norma in questione è l'art. 20, comma 10, legge n. 59/1997 e dispone che gli organi di direzione politica e di amministrazione attiva debbano individuare "forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e semplificazione". S'è detto, correttamente, che tale previsione ha inaugurato una vera e propria nuova politica della regolazione, qualificata da uno spostamento dell'attenzione del legislatore verso la qualità sostanziale della regolazione e le esigenze dei cittadini e delle imprese²⁰⁷. Va anche precisato però il valore di questa norma, che di certo non è in sé uno strumento di semplificazione amministrativa, ma che comunque dimostra anch'essa che la partecipazione è uno strumento per adeguare le regole agli interessi sottesi.

²⁰⁴Se razionalizzare significa non rinunciare alla tutela degli interessi ma semplicemente adeguare il procedimento alla tutela di altri interessi altrimenti pretermessi dalla considerazione (celerità e certezza *in primis*), gioco forza vuole che il modo migliore per far ciò sarà coinvolgere direttamente nel procedimento i titolari di tali interessi onde far sì siano considerati.

²⁰⁵Così A. Pioggia, *Gli accordi di programma*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo. Sul tema si veda anche M. Agnoli, *op. cit.*, secondo il quale gli istituti di semplificazione è bene prevedano la partecipazione dei diretti interessati al fine di ridurre i tempi e le procedure, ed al fine di aumentare la partecipazione responsabile di costoro.

²⁰⁶Il rapporto Mandelkern è il frutto dell'incarico che il Consiglio europeo di Lisbona del 2000, ha dato alla Commissione di predisporre un piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Il rapporto prende il nome dal presidente della Commissione di esperti che l'ha elaborato. Un interessante commento a questo rapporto è quello di Stefano Battini, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 4/2004.

²⁰⁷Così Alessandra Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, disponibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/consultazione_governance/index.html

Lo stesso Feliciano Benvenuti²⁰⁸ afferma che, la partecipazione all'attività amministrativa è elemento essenziale per realizzare una democrazia. Il sale della democrazia non è infatti solo nelle elezioni dei propri rappresentanti, ma anche nella possibilità di partecipare all'esercizio dei poteri. Poiché in ogni Stato democratico tra i poteri v'è quello esecutivo cui spetta l'esercizio della funzione amministrativa, ne consegue che la democrazia si realizzerà effettivamente anche se vi è una partecipazione all'esercizio della funzione amministrativa.

8.3.2 segue: I tre livelli della semplificazione

partecipata

La partecipazione dei titolari degli interessi all'esercizio della funzione amministrativa può realizzarsi a tre diversi livelli.

In primis, nella definizione, a monte, del modello procedimentale da adottarsi: ed è a questo genere di partecipazione che si riferisce la prima parte del citato art. 20, comma 10, legge n. 59/1997.

In secundis, nello svolgersi concreto del procedimento.

In terzo luogo, nella definizione di stabili rapporti: ci riferiamo ai visti accordi sostitutivi di provvedimento.

Per quanto concerne la partecipazione nella definizione delle regole che l'amministrazione deve seguire, è fondamentale chiarire che come già accennato a proposito dell'art. 20 legge 59/97, non trattasi a rigore di partecipazione alla funzione amministrativa, bensì alla funzione normativa. Tuttavia è interessante ricordarla egualmente in questa sede, perché gli effetti si avvicinano molto a quelli della partecipazione alla funzione amministrativa: in entrambe i casi si ha un adeguamento dell'amministrazione agli interessi e l'eliminazione di tutto ciò che è superfluo in rapporto ad essi.

La differenza sta nel fatto che la partecipazione in esame opera nella fase della produzione normativa ed è perciò un modo per individuare istituti di semplificazione, al contrario della partecipazione all'attività di amministrazione concreta che è invece essa stessa uno strumento di semplificazione.

Esempi ascrivibili a questo primo livello della partecipazione sono quello del citato art.20 e quello della c.d. Reg-Neg in uso in molti paesi anglosassoni. L'art. 20 ha rappresentato la base per l'istituzione dell'Osservatorio per le semplificazioni con D.P.C.M. 6 aprile 1999 (e successivamente abrogato). Si è notato in dottrina²⁰⁹ che questo Osservatorio costituisce una forma di partecipazione di tipo concertativo, ossia è una sede in cui la "trattativa" tra i partecipanti mira a determinare essa stessa la regola. Questa sarebbe la differenza dalla partecipazione cui si fa luogo ai sensi della Direttiva P.C.M. 27 marzo 2000 in materia di AIR (analisi di impatto della regolamentazione introdotta dalla legge n. 50/99) ove è prevista "la necessità di procedere a forme di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari". In tal caso la partecipazione sarebbe di tipo conoscitivo ovvero finalizzata alla sola acquisizione degli interessi .

Quanto invece all'anglosassone Reg-Neg (dalle espressioni inglesi regulation e negotiation, ovvero regolazione e negoziazione), anch'essa non è uno strumento di semplificazione amministrativa in sé, bensì solo uno strumento per individuare una regolazione più adatta agli interessi sottostanti, e dunque per individuare anche strumenti che semplifichino l'azione.

²⁰⁸F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Marsilio 1994.

²⁰⁹Così Ciro Silvestro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione n.1/2002, pp. 117-136

Nei paesi anglosassoni²¹⁰ "il responsabile del procedimento regolatorio se ritiene opportuno procedere secondo il rito del reg-neg, deve anzitutto identificare gli interessi sostanzialmente toccati dalle misure allo studio e le persone che potrebbero rappresentarli.....; il responsabile del procedimento pubblica una notice of intent nel Federal Register ed eventualmente in qualche periodico, pubblicizzando i dati necessari a convocare una conferenza..destinata a strutturarsi in un comitato di non più di 25 membri. L'agenzia promotrice può altresì nominare nell'organismo collegiale un ulteriore soggetto, definito facilitator, incaricato della chairmanship.... L'esito della convening rappresenta una sorta di raccomandazione munita di autorevolezza fattualmente correlata al numero ed alla rappresentatività delle parti coinvolte²¹¹."

Le regole che ne risulteranno saranno maggiormente condivise e perciò saranno non solo meno esposte a minori contestazioni, ma saranno soprattutto il meno possibile limitative delle libertà e degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa.

Il secondo dei tre indicati livelli di partecipazione è quello della partecipazione all'esercizio concreto dell'attività amministrativa. In questo ambito sono diversi gli istituti da considerare²¹².

Essi possono essere catalogati anzitutto in strumenti di semplificazione partecipata forti e deboli. I primi sono istituti di semplificazione amministrativa mediante partecipazione che presuppongono il consenso di tutti i soggetti coinvolti ; i secondi sono invece quelli in cui la mancanza di consenso è "sostituibile" con una decisione unilaterale ove entro un termine non si sia giunti ad un accordo.

Agli strumenti di semplificazione mediante partecipazione all'attività amministrativa si può ascrivere anzitutto la conferenza di servizi. Essa è un istituto di semplificazione mediante partecipazione in quanto, nel caso della conferenza di servizi preliminare su progetti di particolare complessità, di essa può essere chiesta la convocazione anche dai privati interessati: questa conferenza ha lo scopo precipuo di esaminare il progetto presentato dal cittadino e dunque il suo interesse. E d'altro canto, a volere prescindere da questa figura particolare di conferenza, la sua qualificazione come strumento di semplificazione partecipata si spiega perché comunque la semplificazione del procedimento passa attraverso la partecipazione dei soggetti (anche pubblici) titolari degli interessi sottesi.

Sono riconducibili alla partecipazione alla funzione amministrativa come modo per semplificare l'azione della P.A. anche tutti gli accordi tra pubbliche amministrazioni nonché quelli tra queste ed i privati. In tal senso "di recente dottrina e giurisprudenza hanno sottolineato come l'apporto partecipativo che culmina in un accordo con l'amministrazione abbia anche un'indubbia valenza semplificativa dell'azione amministrativa" ²¹³. La giurisprudenza citata è quella del Consiglio di Stato , Sez. VI, 15 Maggio 2002, n. 2636, e Sez. IV, 10 Dicembre 2007, n. 6344 le quali hanno qualificato l'accordo procedimentale "come un vero e proprio strumento di semplificazione , (perché) idoneo a far conseguire a tutte le parti un'utilità ulteriore rispetto a quella che sarebbe consentita dal provvedimento

²¹⁰Sulla Reg-Neg nei paesi anglosassoni si veda Giuseppe Franco Ferrari, "*La semplificazione amministrativa negli ordinamenti anglo-americani: recenti tendenze*", in *Diritto pubblico comparato ed europeo* n.1/2006.

²¹¹Dubbi tuttavia si sono posti (vedi G. F. Ferrari *op. cit.*, p. 324) sulla capacità di semplificare in tutti quei casi in cui si adotti il metodo dell'accordo all'unanimità, perché questo potrebbe comportare ostacolo alla produzione normativa per incapacità di trovare un accordo, ed anche in tutti i casi in cui pur ricorrendosi al metodo maggioritario renda probabili future contestazioni da chi è messo in minoranza.

²¹²Per l'inquadramento di questi istituti negli strumenti di semplificazione mediante partecipazione si veda l'opera a cura di B. Cavallo., *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata cit.* ,Giappichelli 2001.

²¹³M. C. Cavallaro "*Sulla configurabilità degli accordi tra pubblica amministrazione e privati come strumento di semplificazione*" in *Nuove Autonomie* n. 3-4/2008.

finale". In questo richiamo all'utilità di tutte le parti sta l'implicita affermazione che l'accordo è una forma di partecipazione delle parti stesse.

Una nota particolare meritano gli accordi tra P. P. A. A. : infatti a seguito della riforma costituzionale del 2001 la partecipazione all'amministrazione risulta molto valorizzata come strumento di semplificazione perché l'accordo tra amministrazioni è riconosciuto come lo strumento principale per ricucire il quadro delle competenze che esce frastagliato da questa riforma. L'attribuzione di vaste competenze amministrative a soggetti diversi dallo Stato rischiava di tradursi in una complicazione amministrativa, specie in tutti quei casi in cui competenze di diversi soggetti s'innestano su medesime materie o su medesimi interessi. In tali casi l'accordo tra amministrazioni diverse è uno degli strumenti per semplificare l'amministrazione : si tratta di una semplificazione mediante partecipazione all'amministrazione²¹⁴.

Che l'accordo sia lo strumento per semplificare l'amministrazione pubblica qualora siano coinvolti diversi enti territoriali, è confermato dalla sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale, la quale afferma tra l'altro che all'intesa occorre ricorrere nel procedimento attraverso il quale in nome della sussidiarietà verticale lo Stato assume una competenza amministrativa. D'altronde con riferimento alla tutela dei beni culturali è lo stesso art. 118 comma 3 che prevede la legge disciplini forme di intesa tra lo Stato e le regioni. Con riferimento all'amministrazione della pubblica sicurezza si pensi invece al ricorso sempre più frequente ai c.d. patti per la sicurezza, finalizzati ad adeguare l'attività delle amministrazioni al bisogno crescente di sicurezza attraverso una collaborazione delle medesime²¹⁵. Da notare che, la portata semplificatoria degli accordi in questione risulta ampliata dalla possibilità che ad alcuni di essi prendano parte anche i destinatari dell'amministrazione stessa: segnatamente ai patti territoriali, ai contratti d'area, agli accordi di programma quadro ed ai contratti di programma..

²¹⁴In tal senso si esprime Alessandra Pioggia ("Gli accordi di programma" p. 159 in op. cit. a cura di B.Cavallo), la quale scrive che all'origine del cambiamento del modo di amministrare in favore di uno basato sulla contrattazione, vi è la "realtà della inadeguatezza dell'amministrazione sotto diversi profili, ad adempiere con efficacia ai compiti che istituzionalmente le sono affidati, denunciata già alla fine degli anni '70 nell'ormai più che noto rapporto Giannini". La portata semplificatoria degli accordi risiede proprio in questo loro essere strumento che consente di "bypassare" una rigida separazione di competenze, e di sintetizzare in unica sede gli interessi di cui sono portatrici le diverse PP.AA. .

²¹⁵Gli accordi tra amministrazioni diverse sono utilizzati anche al di fuori delle materie della pubblica sicurezza e dei beni culturali. Vale la pena di ricordare le principali tipologie di intese previste in via generale nel nostro ordinamento. Esse sono previste in gran parte dalla legge n. 662/1996. In particolare:

- 'la programmazione negoziata forte': con essa le pubbliche amministrazioni valutano le attività necessarie per realizzare una pluralità di progetti;
- 'l'intesa istituzionale di programma' detta anche programmazione negoziata debole: con essa si redige un piano pluriennale d'intervento.

Rispetto a queste due le seguenti forme di accordo presentano carattere prevalentemente attuativo:

- 'accordi di programma quadro': si definisce il piano esecutivo per realizzare gli interventi individuati con la programmazione negoziata forte o debole che sia. La sua portata semplificatoria è ampliata dal fatto che i suoi effetti possono arrivare a derogare alle norme ordinarie di contabilità (A.Pioggia, cit., p. 169);
- 'patti territoriali': sono accordi esecutivi di piani di promozione dello sviluppo locale;
- 'contratto d'area': pertengono all'attuazione di programmi che impattano positivamente sull'occupazione di un'area;
- 'contratto di programma': si tratta degli accordi tra P.P.A.A. che sono finalizzati a realizzare interventi oggetto di programmazione negoziata.

Secondo una certa interpretazione, un ulteriore istituto di semplificazione mediante partecipazione è rappresentato dalla DIA. Questa affermazione è motivata con la constatazione che nella DIA è "tagliato" il procedimento, e che perciò ci si trova davanti ad una sorta di auto-amministrazione del privato cittadino: in tale ipotesi assisteremmo ad una partecipazione del privato (congiuntamente al controllo della P.A. in sede successiva-repressiva) all'amministrazione.

Secondo altra interpretazione²¹⁶ il silenzio assenso non è accettabile l'idea dell'autoamministrazione del privato, restando sempre in capo alla struttura pubblica la prerogativa dell'amministrare e dovendosi ritenere l'attività posta in essere dal privato di carattere meramente privatistico. Secondo tale ricostruzione, dunque non si tratta di un istituto di semplificazione partecipata. Ciò si spiega perché la p.a. può sempre revocare il provvedimento e ciò dimostra che è sempre la medesima a curare l'interesse pubblico.

Classificazione in base all'oggetto	Capitolo 9	della semplificazione
9.1 Classificazione in base all'oggetto	della	semplificazione -
9.2 in particolare : le semplificazioni	concernenti	l'output del
procedimento		

9.1 Classificazione in base all'oggetto

della semplificazione

Un'ulteriore catalogazione degli istituti di semplificazione può essere operata avendo riguardo all'oggetto dell'intervento semplificatorio. Se è vero che la semplificazione amministrativa è sostanzialmente finalizzata all'eliminazione del superfluo nell'amministrazione rispetto a ciò che occorre per la soddisfazione degli interessi sottostanti, è anche vero che tale superfluo può essere di vario genere.

In questo senso è possibile distinguere:

(1) le tecniche che incidono sul procedimento in senso stretto: tra di esse la DIA gli accordi procedurali e la conferenza di servizi istruttoria;

²¹⁶Per la quale vedi "*DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione*" di Leonardo Ferrara, in "Le riforme della legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità " a cura di Luca Perfetti.

(2) da quelle che incidono su quello che potremmo definire il c.d. output del procedimento: come il silenzio assenso e gli accordi sostitutivi di provvedimento;

(3) talora incidono invece sull'organizzazione amministrativa dando luogo a quella che può essere definita una semplificazione organizzativa. Interessante notare in proposito che la semplificazione organizzativa può dirsi prodromica a quella procedimentale (di cui ai punti 1 e 2), in quanto a nulla vale un procedimento snello se l'organizzazione che lo svolge è eccessivamente frammentata e dunque lenta nel portarlo avanti²¹⁷.

(4) in altri casi ancora la semplificazione amministrativa passa attraverso un intervento sul linguaggio utilizzato nella comunicazione tra cittadini ed amministrazione o tra amministrazioni. Il riferimento è al visto-utilizzo delle I.C.T., disciplinato principalmente dal Codice dell'amministrazione digitale. In tali casi non viene ad essere modificata né l'organizzazione né il procedimento, né i suoi risultati, ma è allo stesso tempo innegabile che si assiste ad un impatto sia in termini di maggiore economia per l'azione amministrativa sia in termini di maggiore velocità di risposta all'amministrato e dunque di garanzia delle libertà fondamentali.

A questa categoria devono essere ascritti, anche, il visto progetto "Semplificazione del linguaggio amministrativo" varato dal ministro Sabino Cassese nel 1993, tradottosi, tra gli altri, nel "Codice di stile delle comunicazioni scritte a uso delle amministrazioni pubbliche" (1993), e nel "Manuale di stile" (1997, Il Mulino), nonché la direttiva emanata l'8 maggio 2002 dal ministro della funzione pubblica Fratini "Sulla semplificazione del linguaggio e dei testi amministrativi", anch'essa già vista.

La semplificazione, come s'è visto, può infine riguardare anche:

(5) le regole sostanziali, ovverossia le regole che pongono i requisiti cui l'azione del privato deve conformarsi per ottenere un atto di assenso da parte dell'amministrazione.

Peraltro ciò che distingue la semplificazione amministrativa rispetto alla semplificazione normativa è proprio il diverso oggetto delle due. Infatti mentre quest'ultima consiste in un riordino delle norme, nonché in una revisione del linguaggio con cui esse sono formulate onde renderle di più immediata interpretazione e meno incerto il risultato applicativo, la seconda consiste invece in un intervento sulle regole attraverso le quali si gestisce l'interesse pubblico e quindi tanto di quelle organizzative, quanto di quelle procedimentali che sostanziali. Ambo le forme di semplificazione sono ascrivibili ad un unico tentativo ch'è quello di migliorare la qualità delle regole che l'amministrazione deve seguire. Tuttavia nel caso della semplificazione normativa tale qualità si realizzerà mediante la miglior formulazione delle regole, la loro diminuzione, nonché la loro raccolta in codici; viceversa nel caso dell'amministrativa le tecniche per il miglioramento della qualità delle regole sono quelle di razionalizzazione o riduzione del contenuto delle medesime.

9.2 in particolare: le semplificazioni concernenti
procedimento

l'output del

Con riferimento all'output del procedimento (2) è possibile poi rintracciare nell'ordinamento ulteriori distinzioni utili a fini interpretativi:

²¹⁷Così il parere del consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, 21/5/2007 n.2024 in *Giornale di diritto amministrativo*, con commento a cura di Girolamo Sciuillo.

2a) la semplificazione concernente l'output del procedimento talora può consistere nella sostituzione di provvedimenti discrezionali puri con atti vincolati o quasi: essa è da annoverarsi nel fenomeno semplificatorio in quanto la maggior prevedibilità di risultato che ne consegue implica una minor limitazione delle libertà del cittadino nonché una minor complessità della ponderazione per la P.A.: la semplificazione opera qui nella prospettiva tanto del cittadino quanto della P.A.

2b) altre volte l'intervento semplificatorio avente ad oggetto l'output del procedimento può consistere nella sostituzione degli assenti individuali con assenti per categoria. A bene vedere esempio di questo tipo è costituito dalla DIA, in quanto in tutti i casi in cui è presente un'autorizzazione generale sarà sufficiente che il cittadino presenti una dichiarazione alla P.A. senza che occorra attendere il provvedimento favorevole. Rientrano in questo genere di semplificazione anche le esenzioni per categoria che nel diritto comunitario sono adottate al fine di legittimare il ricorso a certe tipologie di intese tra imprenditori esercenti in uno stesso mercato che altrimenti sarebbero ritenute lesive della concorrenza. Ebbene in tal caso non si fa luogo ad autorizzazione ma è sufficiente che le imprese in questione comunichino alla Commissione l'accordo raggiunto, perché si possa iniziare a dargli esecuzione. Anche in tal caso la maggior prevedibilità di risultato che ne consegue implica una minor limitazione delle libertà del cittadino nonché una minor complessità della ponderazione per la P.A.

2c) altra ipotesi ancora diversa di semplificazione concernente l'output del procedimento è quella dell'autocertificazione. Si tratta del ricorso a dichiarazioni sostitutive di certificazioni o di atti di notorietà. In tale ipotesi la semplificazione è vista dalla prospettiva del privato cittadino il quale in tal modo ha meno oneri amministrativi cui attendere. Non lo è altrettanto nella prospettiva della pubblica amministrazione che deve comunque verificare, su richiesta, la veridicità di quanto dichiarato;

2d) sono riconducibili alla semplificazione concernente l'output del procedimento anche tutte le ipotesi di partnership pubblico-privato che implicino una sostituzione del provvedimento finale. E' il caso degli accordi tra amministrazione e privato, o delle ipotesi in cui si rimette ad un organismo privato una funzione certificativa: in ambo questi casi un provvedimento amministrativo viene ad essere sostituito da un atto di un privato o comunque il suo contenuto è determinato da un accordo col medesimo con una conseguente maggior prevedibilità di contenuto. In tal caso la semplificazione è vista dalla visuale tanto dell'amministratore quanto dell'amministrato.

Capitolo 10

Classificazione in base alle finalità

10.1 Classificazione in base alle finalità: Il fondamento normativo di questa distinzione: il "Piano d'azione per la semplificazione" e il D. 112/08 - segue: La classificazione degli istituti di semplificazione in base alle finalità, così come operata in dottrina. Tre diverse impostazioni.

10.1 Classificazione in base alle finalità: Il fondamento normativo di questa distinzione:
il "Piano d'azione per la semplificazione" e il D. 112/08

Nel corso del presente lavoro, si è visto sia in via generale (PARTE I, § 3), sia nell'analisi dei singoli istituti che il concetto di semplificazione può essere adottato in due diversi sensi. Più esattamente, nel nostro ordinamento, la semplificazione sembra essere orientata talora a rendere più semplice l'esercizio delle libertà per il cittadino amministrato e dunque ad alleggerire gli oneri gravanti sul medesimo a seguito dell'attività amministrativa, talaltra sembra invece finalizzata a rendere più semplice lo svolgimento dell'attività per la pubblica amministrazione in sé considerata. Non si può peraltro escludere che, come visto ad esempio per l'informatizzazione dell'inoltro delle istanze alla P.A., le due prospettive coincidono, sebbene sono diversi i casi di istituti che sono orientati esclusivamente all'una od all'altra finalità.

La distinzione tra la semplificazione con finalità di minore afflizione delle libertà e quella con finalità di riduzione degli oneri per l'amministrazione, si ritrova chiaramente nel "Piano d'azione per la semplificazione amministrativa".

Il piano in questione è un atto governativo d'indirizzo che, come tale, vincola "politicamente" il governo e giuridicamente l'amministrazione. Esso come atto d'indirizzo, non pone strumenti per conseguire gli obiettivi di riduzione e/o razionalizzazione. È predisposto dal "Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione" (così art. 1 comma 2 lg. n. 80/2006). Il piano d'azione risponde all'esigenza di approccio coordinato in materia di semplificazione: esso infatti mette in relazione obiettivi con mezzi già adottati e da adottare, individuando anche i risultati da raggiungere. Si noti peraltro che Il Comitato si avvale del supporto tecnico fornito dalla Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione istituito con l'art. 3 comma 6 duodecies, del decreto legge 14 marzo 2005 n.80 218.

Tra gli strumenti da ascrivere alla finalità della semplificazione dell'attività per la pubblica amministrazione in sé considerata, il Piano suddetto prevede²¹⁹:

- 1) l'uso delle tecnologie;
- 2) l'accorpamento dei procedimenti;
- 3) l'innovazione organizzativa.

Il Piano prevede anche la riduzione dei termini procedurali ad opera di ciascuna amministrazione. In particolare occorrerà predisporre un programma per ridurli di almeno il 10% attraverso l'incremento di efficienza. Tuttavia s'è già detto che la riduzione dei termini del procedimento non rappresenta in sé e per sé una forma di semplificazione amministrativa se da essa ne consegue la non adeguatezza dell'attività posta in essere agli interessi sottesi.

Tra le previsioni, invece, che si ispirano ad una finalità di minore limitazione delle libertà, lo stesso piano prevede²²⁰ una distinzione tra la riduzione degli oneri per le imprese²²¹ ed un'altra che vada a

²¹⁸ Così S. Mezzacapo, in *Passa lo snellimento normativo annuale*, Guida al diritto n.16/2006.

²¹⁹ Si veda in particolare re la pagina 43 del suddetto Piano.

²²⁰ Vedi in particolare pp.11 - 30

²²¹ In particolare pp. 14 - 19

favore dei cittadini²²². Quanto agli interventi di semplificazione finalizzati alla riduzione degli oneri a carico degli amministratori, il piano stesso precisa che gli oneri amministrativi da eliminare (p.12) sono quelli che possono essere considerati non necessari o comunque eccessivi "in relazione alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge" in questo confermando quanto più volte sostenuto in questo lavoro circa il fondamento della semplificazione amministrativa nel principio di proporzionalità. In sostanza secondo il suddetto Piano la finalità della riduzione degli oneri (vale a dire della minore limitazione delle libertà costituzionali) non va raggiunta mediante un taglio indiscriminato all'attività amministrativa. Sembra emergere, dunque, la consapevolezza del Comitato interministeriale, del fatto che si sta parlando di semplificazione amministrativa e non già di liberalizzazione.

Come esempio di riduzione di oneri a carico delle imprese, il Piano menziona:

- a) la comunicazione unica per la nascita dell'impresa di cui al c.d. decreto Bersani (su cui vedi § 6.2.3);
- b) la creazione di un sistema che consenta di presentare tramite internet le istanze per il rilascio del certificato di prevenzione incendi (vedi § 5.5);
- c) la semplificazione dei procedimenti a favore dell'imprenditoria femminile;
- d) la semplificazione degli adempimenti previsti dalla normativa antiriciclaggio;
- e) la semplificazione della procedura per il riconoscimento di agevolazioni fiscali legate a spese a favore del patrimonio culturale.

Quanto alle semplificazioni con annesse riduzioni di oneri a carico dei cittadini il Piano menziona: f) le semplificazioni degli adempimenti anagrafici;

- g) le semplificazioni dei procedimenti di rilascio del nulla-osta al lavoro per gli immigrati, ed al loro ricongiungimento familiare, nonché di tutti quei procedimenti finalizzati alla loro assistenza;
- h) semplificazione procedure di concessione della cittadinanza italiana (ad esempio di quelle per naturalizzazione);
- i) la semplificazione dei procedimenti volti al riconoscimento del diritto all'assistenza domiciliare onde garantire la c.d. continuità assistenziale;
- l) la semplificazione del regime di circolazione delle vetture (ad esempio l'eliminazione del P.R.A. e considerazione delle vetture non più come mobili registrati).

Anche il già menzionato Decreto Legge 112/2008 reca la appena indicata distinzione tra istituti di semplificazione in base alla finalità perseguita dai medesimi. In esso infatti si rintracciano anzitutto disposizioni che recano un concetto di semplificazione visto nell'ottica della pubblica amministrazione in se considerata²²³; ma se ne rintracciano anche altre che fanno chiaramente proprio un concetto di semplificazione come riduzione degli oneri a carico dei cittadini amministratori²²⁴. Si rinvia a quanto detto sopra circa le singole norme in questione (§§ 6).

²²²Si vedano le pp. da 20 - 29

²²³Si tratta degli artt. da 25 a 28.

²²⁴Sono gli artt. 30 a 44.

10.2 segue: La classificazione degli istituti di semplificazione in base alle finalità, così come operata in dottrina. Tre diverse impostazioni.

Dall'analisi fin qui condotta sia con riferimento ai singoli istituti di semplificazione sia con riferimento al visto piano di azione per la semplificazione, è emerso in modo netto che le finalità della semplificazione sono essenzialmente due, e che esse sono talora coincidenti, talaltra contrapposte quanto alle strade che occorre percorrere per perseguirle.

Il quadro finora delineato non è altrettanto chiaro nella dottrina, la quale sulla tematica delle finalità della semplificazione sembra discostarsi da quanto detto, e finisce con l'articolare maggiormente la distinzione in esame in base alle finalità.

Così, secondo una prima impostazione 225, gli istituti di semplificazione amministrativa possono avere tre diverse finalità:

A) quella di tutelare le libertà del cittadino costituzionalmente garantite: si parla di "retrocessione dello Stato da alcune aree di intervento". Da questa precisazione sembra di capire che per tale dottrina la semplificazione sia uno strumento per liberalizzare (vedi § 2.1.4) e che quindi, quando si afferma che finalità della semplificazione è quella di tutelare le libertà si intenda che sua finalità è quella di liberalizzare. In tal modo si comprende perché la medesima dottrina distingue da questa finalità quella di;

B) eliminare gli oneri gravanti sul cittadino reputati inutili per il soddisfacimento degli interessi pubblici e di terzi, essendo che in tal caso finalità è quella di assicurare il miglior bilanciamento possibile tra tutti gli interessi coinvolti dall'azione e dunque non solo la tutela delle libertà;

C) infine altra finalità possibile si sostiene essere quella di rendere, più semplice l'attività della P.A. e quindi anche meno costosa per la medesima.

Secondo altra impostazione 226, occorrerebbe invece distinguere tra sette finalità che un intervento di semplificazione può presentare alternativamente o congiuntamente.

In primo luogo, essa può essere preordinata all'economicità dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, si sostiene possa essere ricondotta anche al contenimento della spesa pubblica. Queste due finalità, a ben riflettere tuttavia sono riconducibili a quella di rendere l'attività dell'amministrazione più semplice e quindi anche meno costosa.

In terzo luogo, si dice, la semplificazione è preordinata alla riduzione dei costi per il sistema produttivo.

In quarto luogo, lo è alla creazione di una cittadinanza amministrativa' ovverosia di uno status del cittadino composto da diritti nei confronti dell'amministrazione strumentali a loro volta alle libertà e ai diritti costituzionali dei cittadini.

Queste due finalità sono invece riconducibili all'unica di una minore limitazione delle libertà costituzionali, sia di quelle libertà pertinenti ai "Rapporti economici", che di tutte le altre.

Sempre secondo questa dottrina, la semplificazione può anche avere una finalità compensativa della mancata liberalizzazione. Si fa l'esempio del decreto legislativo in materia di commercio che (nel 1998) ridusse l'ambito delle attività commerciali esonerate dall'obbligo di preventiva autorizzazione. Questa

²²⁵Si veda Monica De Angelis, in *La cultura dell'amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme*, Rassegna dell'avvocatura dello Stato n.3/2006, p. 166.

²²⁶Giulio Vesperini, voce *Semplificazione amministrativa*, in *Dizionario cit.*, p.5480

riduzione di un vantaggio per le imprese fu compensata dalla sottoposizione dell'autorizzazione medesima alla regola del silenzio assenso e dal ricorso alla conferenza di servizi per il rilascio delle autorizzazioni alle grandi strutture di vendita. A nostro giudizio, tuttavia, la compensazione non costituisce una finalità in sé: infatti una scelta del legislator non può essere certo dettata dal fatto che egli abbia in precedenza sottratto una prerogativa al cittadino. Piuttosto la cartina di tornasole delle sue scelte sarà sempre il complesso di valori di cui in costituzione: ecco perché anche in tal caso la semplificazione potrà dirsi preordinata alla tutela delle libertà costituzionali. In conclusione anche questa finalità è assimilabile alle due appena esposte. Così la scelta di semplificare può dirsi preordinata a una serie di altre politiche come quella di tutela delle autonomie, implementazione dei controlli, e della separazione tra politica e dirigenza delle amministrazioni.

Infine il fine della semplificazione può risiedere nell'implementazione delle politiche dell'Unione Europea, sia per quanto concerne l'efficiente ed efficace gestione dei Fondi europei, sia per quanto riguarda l'attuazione delle politiche dell'Unione specificamente riguardanti la semplificazione amministrativa. In realtà se consideriamo che l'ordinamento comunitario è a sua volta preordinato alla realizzazione di un mercato comune comprendiamo che non è poi tanta la distanza tra questa finalità e quelle di riduzione degli oneri per gli amministrati.

Capitolo 11

Conclusioni

La prima conclusione che è possibile trarre dal presente lavoro è che il concetto di semplificazione amministrativa trova fondamento nel principio costituzionale di proporzionalità. Su questo fondamento costituzionale esso assume il significato di rendere l'amministrazione (in senso soggettivo ed oggettivo) più adeguata agli interessi che la medesima deve curare. Proprio per questo motivo, può altresì affermarsi che, la semplificazione amministrativa si distingue dalla liberalizzazione, il cui principio ispiratore non è la proporzionalità bensì la sola libertà del cittadino. S'è visto che, la liberalizzazione, a differenza della semplificazione, implica una trasformazione del ruolo dell'amministrazione che dovrà "solamente" assicurare il corretto funzionamento del mercato, e non anche la diretta soddisfazione di tutti gli interessi potenzialmente coinvolti dall'azione. In altre parole, nelle ipotesi di liberalizzazione il ruolo della P.A. è di mero regolatore del mercato, al quale ultimo spetterà invece assicurare la soddisfazione degli interessi da curare; viceversa nelle ipotesi di semplificazione non si assiste a tale mutamento del ruolo dell'amministrazione, la quale resterà sempre responsabile della cura diretta degli interessi, sebbene attraverso modalità che sono più adeguate ad essa.

Si è visto che questo concetto di semplificazione trova un riscontro nella legislazione, sia nei singoli istituti, sia nelle leggi annuali di semplificazione.

Una seconda conclusione che si può trarre è che la legislazione non è affatto univoca nel prendere posizione su un punto importante del concetto di semplificazione: se la semplicità da realizzare sia quella per il cittadino amministrato ovvero per la P.A. in se considerata. In fatti ad istituti che

depongono per la prima opzione si contrappongono altri che invece sembrano far propria la seconda. Tuttavia, s'è visto anche che non sempre le due finalità della semplificazione si contrappongono, ma che bensì possono anche sussistere nel medesimo istituto.

D'altronde la disorganicità del quadro ordinamentale in materia di semplificazione amministrativa dovuta a tale mancata presa di posizione, può essere colmata dall'interprete facendo ricorso alle categorie classificatorie cennate nella PARTE III del lavoro.

Bibliografia

- Agnoli M., La semplificazione delle procedure amministrative, in
L'amministrazione italiana, n.3/2007
- Bassanini F., Considerazioni sulla attuale riforma per la semplificazione
amministrativa. Critiche e riflessioni, in Nuova rassegna di
legislazione dottrina e giurisprudenza, n.8/2006, p.1095 e
ss.
- Battini S., Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana, in
Giornale di diritto amministrativo n.4/2004, pp. 450 e ss.
- Battini S., La semplificazione amministrativa, in I governi del
maggioritario
- Benvenuti F., Il nuovo cittadino, Marsilio 1994
- Bevilacqua C., Lo sportello unico delle attività produttive, ed i reticoli
decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana, in Nuova

Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza, n.19-20/2005, p.2196

- Bifulco-Celotto,
Olivetti Art. 97 in Commentario alla costituzionei, Utet, 2006
- Bonetti T., Semplificazione amministrativa e competitività del
 sistema paese, in Rivista trimestrale di diritto
 pubblico,2008, p.173
- Caratelli E. Il principio di proporzionalità quale derivato tecnico del
 principio di legalità, in Consiglio di Stato, 2003 pagine
 2481 e ss.
- Caringella F., Corso di diritto amministrativo, 4° ed., Giuffrè, 2005
- Caringella F., Conferenza di servizi, voce dal Dizionario di Diritto
 Amministrativo, a cura di F. Caringella,Dike Giuridica Editrice,
 2008
- Cassese S., L'Italia da semplificare, Edizioni Il Mulino, Bologna 1998
Galli G.
- Cassese S., La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor,
 in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.1998, p. 699
- Cavallaro M.C., Sulla configurabilità degli accordi tra pubblica
 amministrazione e privati come strumento di
 semplificazione, in Nuove Autonomie n.3-4/2008
- Cavallaro M.C., Il giusto procedimento come principio costituzionale" in Il
 Foro amministrativo 2001, volume 6 pagina 1840
- Celotto A., La legge 241 del 1990 novellata tra stato regioni ed Enti

locali: un problema ancora aperto" in "La semplificazione tra stato regioni e autonomie locali, il caso della legge 241" Quaderni del Fornez, 2006.

- Celotto A., L'efficacia giuridica della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, disponibile su [www.associazionedeicostituzionalisti .it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Rivista elettronica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti
- Cerulli Irelli-Luciani, La semplificazione dell'azione amministrativa, in *Diritto amministrativo*, 2000, p.617 e ss.
- Cerulli Irelli, Introduzione, *La pubblica amministrazione e la sua azione*" a cura di Nino Paoloantonio aristide police alberto zito,2005 giappichelli editore
- Cesarini L., I tempi del procedimento ed il silenzio, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo, Giappichelli 2001
- Chieppa R. La possibile rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa, su *Giustizia amministrativa* n.4/2005
- Chiti M., Semplificazione delle regole e dei procedimenti,alleati o avversari?, in *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?* a cura di Giulio Vesperini,Giuffrè editore
- Circi M., La semplificazione dei procedimenti amministrativi (2001-2002), in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2002, pp. 837 e ss.
- Clarich M., Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n.3/1998, pp. 679 e ss.

- Comelli A. Il redditometro è incostituzionale?, in *Diritto e pratica tributaria del 2004* p.II, p. 1483 e ss., commento alla sentenza n.297/2004 della Corte Costituzionale
- Contieri A., Accordo di programma e semplificazione, in *Nuove Autonomie* 3-4/2008
- Corso G., voce "Liberalizzazione amministrativa ed economica", in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Giuffrè 2006,p. 3492
- D'Antonio S., Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di semplificazione amministrativa, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008
- Davalli P., La conferenza di servizi, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo, Giappichelli 2001
- De Angelis M., La cultura dell'amministrazione pubblica in Italia fra tradizione e riforme, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato* n.3-2006, p.166
- De Carli P., Sussidiarietà verticale e semplificazione amministrativa, cap. VI, in "Sussidiarietà e governo economico, Giuffrè editore, 2002
- De Siervo U. , La costituzione europea, disponibile sul sito www.studiperlapace.it, Rivista elettronica a cura del Centro Studi per la Pace
- Di Stasi A., Principi giurisprudenziali e principi costituzionali euro-nazionali in materia di ragionevole durata del processo e del procedimento, disponibile sul sito www.dirittiuomo.it

- D'Orsogna D., Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione amministrativa, in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008, p.586
- D'Orsogna M., Lo sportello unico tra semplificazione e competitività, in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008
- G.Fares, Gli istituti della semplificazione procedimentale alla luce del nuovo riparto di competenze ex art. 117 cost. : spunti di riflessione dalla sentenza 336/2005 della consulta", in *Giustizia Amministrativa*, n. 4/2005
- Ferrara L., DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione, in *Le riforme della legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, a cura di L. Perfetti
- Ferrara R., Le complicazioni della semplificazione" in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol.2 , pp. 647-714, edizione giovane , Napoli, 2001
- Ferrari G.F., Semplificazione e consenso dell'azione amministrativa: esperienze a confronto.Introduzione.", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n1/2006 pp.365 e ss.
- Ferrari G.F., La semplificazione amministrativa negli ordinamenti anglo-americani: recenti tendenze, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2006
- Forlenza O., Leggi ed enti in cura dimagrante, in *Guida al diritto* n.29/2008
- Gardini G.,
Randelli L., *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999
- Garancini G., Semplificazione delle procedure e rispetto delle regole, in *Iustitia* n. 4/2007, pp. 359-363

- Gardini G., La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, in *Le riforme della legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, a cura di L. Perfetti
- Geninatti L., Destutturazione del concetto di “semplificazione” e usi impropri dell’abrogazione espressa, in *Diritto Pubblico* n.1/2009, pp. 201-229
- Ghetti G., Alcune considerazioni su "Il nuovo cittadino", in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*
- Giuliano G., Le politiche di semplificazione normativa in Europa, Resoconto convegno di Milano del 22 Marzo 2006, disponibile su [www. Amministrazioneincammino. luiss.it](http://www.Ammministrazioneincammino.luiss.it), *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”
- Iannotta L., Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni, in *Diritto Amministrativo*, 199, fascicolo 1 pagina 57 e seguenti
- Iannotta L., Principio di legalità ed amministrazione di risultato", in *amministrazione e legalità, atti del convegno, Macerata, 21 e 22 maggio 1999*, a cura di cesare pinelli, Giuffrè 2000
- Iaselli M., Principi generali in materia di accesso on-line alla P.A., su [www. Dottrinaediritto.ipsoa.it](http://www.Dottrinaediritto.ipsoa.it), rivista giuridica elettronica, a cura di IPSOA Editrice
- Immordino M., La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione, in *Nuove Autonomie*, n.3-4/2008, pp. 603 e ss.
- Impastato I., Vizi formali, procedimento e processo amministrativo: il

Consiglio di stato alle prese con la (troppo) sottile linea rossa tra semplificazione partecipata e partecipazione semplificata", in *Il foro amministrativo* C.di S. 2003, pp.3065-3100

- Longobardi N., Attività economiche e semplificazione amministrativa. La direttiva Bolkestein modello di semplificazione, in *Amministrazione in cammino*, *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, reperibile sul sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it
- Luther J., Digesto discipline pubblicistiche, UTET IV edizione a p. 351
- Masucci A., Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale. L'avvio del procedimento amministrativo per via telematica, in *Nuove Autonomie* 3-4/2008, pp.539 e ss.
- Mauriello W., Riflessioni sullo sportello unico produttivo: perché nasce e cosa dovrà produrre, in *Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza* n. 7/2005, p.816 e ss.
- Mezzocapo S., Passa lo snellimento normativo annuale, in *Guida al diritto* n.16/2006, pp. 56-57
- Midiri F., Il principio di efficacia tra imparzialità e buon andamento nella legge di riforma del procedimento amministrativo n.15/2005, in *Il diritto dell'economia* n.4/2007, pp.671-720
- Miele T., Il rapporto pubblica amministrazione cittadino dopo la stagione delle riforme, su *Nuova Rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza*, 2005, fascicolo 1, pp. da 1 a 20
- Morzenti Pellegrini R., *Semplificazione amministrativa e nuovo Titolo V della Costituzione*, in *L'amministrazione italiana* n. 4/2004, p.496 e

ss.

- Natalini A., I limiti delle semplificazioni, in *Le istituzioni del Federalismo* n. 1/2003, pp. 69 e ss.
- Natalini A., La terza semplificazione, in *Giornale di diritto amministrativo* n.10/2003, p. 1003 e ss.
- Natalini A., Le semplificazioni amministrative, Il Mulino, Bologna 2002
- Natalini A., Le semplificazioni in Italia: alcuni casi, in *Giornale di diritto amministrativo* n.4/2004, p. 458
- Nicoletti F., Il principio di buona amministrazione nell'unione europea tra garanzia ed efficienza" in *Il diritto dell'economia*, 2006, fascicolo 4
- Parisio V. "Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano" in *Nuove autonomie 2006* fascicolo 3-4 a pagina 717 e seguenti
- Picozza E., La nuova legge sull'azione e sul procedimento amministrativo. Considerazioni generali. I principi di diritto comunitario e nazionale. Il consiglio di Stato 2005, fascicoli 7-8, in particolare paragrafo 10
- Pioggia A., Gli accordi di programma, in *Il procedimento amministrativo, tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, a cura di B. Cavallo
- Pioggia A., Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5/2002
- Piperata G., Lo sportello unico, in *Rivista trimestrale di diritto*

pubblico, n. 1/2002, p.51

- Pizzichetta E., Il principio di sussidiarietà orizzontale come possibile strumento di semplificazione dell'attività amministrativa in materia di commercio, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2005, fascicolo1.
- Police A., I principi generali dell'azione amministrativa in *La pubblica amministrazione e la sua azione*, edito da Giappichelli editore, Torino 2005, a cura di Paolantonio Police Zito, a pagina 49 e ss.
- Razzano G., Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la semplificazione, in *Diritto Amministrativo* 2001, fascicolo2-3.
- Rotelli E., Il nuovo cittadino di Feliciano Benvenuti, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol.3, 199
- Sandulli A., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese Giuffrè 2003, p. 1093, Tomo Secondo
- Sandulli A., Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa, Cedam, 1998
- Sanna Ticca E., *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano 2004
- Saporito L., La semplificazione amministrativa della pubblica amministrazione e il ruolo del privato. Il tema della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni interessa i cittadini e coinvolge le imprese, in *Regioni e comunità locali* n.1-2/2005, p.16
- Savino M., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S.Cassese, Giuffrè 2003, p. 2198, Tomo Secondo

- Scaccia G., Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale, Giuffrè editore 2000, pagina 187 e seguenti
- Scarselli G., Il regime dei controlli della veridicità delle dichiarazioni sostitutive nel Testo unico sulla documentazione amministrativa, in Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza, n.3/2004, p. 291
- Sciullo G., Il piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione e il parere del Consiglio di Stato, in Giornale di diritto Amministrativo, n.11/2007, pp.1227-1237
- Scoca F.G., Enciclopedia del diritto , ad vocem, vol. VI, Milano 2002, p. 96 ss.
- Scoca F.G., Accordi e semplificazione, in Nuove Autonomie, n.3-4 / 2008, pp.557 e ss.
- Silvestro C., Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi regolazione, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione n.1/2002, pp.117-136
- Silvestro C., Storia della pubblica amministrazione italiana, in CARRIERA PREFETTIZIA a cura di M.Sempreviva, Roma, ildirittopericoncorsi.it editore, pagine 124 e ss.
- Sorace D., La buona amministrazione e la qualità della vita nel 60° anniversario della costituzione, in M. Ruotolo (a cura di), “La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant’anni dopo” . Editoriale scientifica Napoli.
- Torchia L., Tendenze recenti della semplificazione amministrativa, in Giornale di diritto amministrativo,

- Torchia L., Si scrive semplificare, si legge ridurre e rispettare i tempi, in *Amministrazione civile*, n. 2/2008, pp. 123-127
- Travi A., La liberalizzazione, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/1998, pp.652 e ss.
- Tulumello G., Il nuovo regime di atipicità degli accordi sostitutivi, pubblicato su www.giustamm.it
- Travi A., La liberalizzazione, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/1998, p.652
- Trimarchi Banfi F., Il diritto ad una buona amministrazione, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. Chiti e G. Greco, Giuffrè 2007
- Urania Galletta D., Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 819 e ss.
- Vesperini G., La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p.655
- Vesperini G., voce "Semplificazione amministrativa", in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Giuffrè 2006, p.5480
- Viceconte N., Proporzionalità e bilanciamento d'interessi nelle decisioni delle corti, in *Interpretazione costituzionale*, a cura di Gaetano Azzariti, Giappichelli Editore, 2007, pp.202 e ss.
- Vita A., Semplificazione e garanzia di risultato. La nuova disciplina della conferenza di servizi, in *Le riforme della*

legge 7/8/90 n.241 tra garanzia della legalità e
amministrazione di risultato, a cura di L. Perfetti

Zanobini G., L'attività amministrativa e la legge, in *Scritti vari*, Milano
1955, p.203 e ss.