



8 OTTOBRE 2025

L'Agenda per la semplificazione: uno
strumento polimorfe di *smart regulation*

di Andrea Maria D'Introno

Magistrato Ordinario e Dottore di ricerca in Diritto e impresa
LUISS Guido Carli



L'Agenda per la semplificazione: uno strumento polimorfe di *smart regulation**

di **Andrea Maria D'Introno**

Magistrato Ordinario e Dottore di ricerca in Diritto e impresa
LUISS Guido Carli

Abstract [It]: Il saggio esamina il principio di semplificazione amministrativa in Italia, concentrandosi sull'Agenda per la semplificazione, concepita come strumento di *smart regulation*. L'analisi ricostruisce le esperienze delle Agende 2020-2023 e 2022-2026, evidenziandone il ruolo di programmazione condivisa e di coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali. La semplificazione è indagata nelle sue declinazioni normativa, organizzativa e procedimentale, alla luce delle sfide poste dal PNRR. Centrale è la connessione con la *smart regulation*, intesa come regolazione efficace e partecipata. L'Agenda emerge così come dispositivo polimorfe, capace di orientare le riforme e bilanciare efficienza amministrativa e tutela dei diritti.

Title: The Simplification Agenda: a multifaceted tool for smart regulation

Abstract [En]: The essay investigates the principle of administrative simplification in Italy, focusing on the Simplification Agenda as a tool of smart regulation. It examines the experiences of the 2020-2023 and 2022-2026 Agendas, highlighting their function as shared programming instruments and coordination platforms among State, Regions, and local authorities. Simplification is addressed in its normative, organizational, and procedural dimensions, in connection with the challenges of the PNRR. A central theme is smart regulation, conceived as effective and participatory governance. The Agenda thus emerges as a polymorphic device guiding reforms and balancing administrative efficiency with rights protection.

Parole chiave: semplificazione, sussidiarietà, PNRR, efficienza, deregolamentazione

Keywords: simplification, subsidiarity, PNRR, efficiency, deregulation

Sommario: **1.** Il principio di semplificazione e le sue molteplici declinazioni. **1.1.** La spinta europea verso la semplificazione amministrativa. **1.2.** Le stagioni della semplificazione amministrativa. **1.3.** La semplificazione nel nuovo contesto del PNRR. **2.** Il metodo dell'Agenda per la Semplificazione. **2.1.** L'Agenda per la semplificazione 2020-2023. **2.2.** L'Agenda per la semplificazione 2022-2026. **3.** La *smart regulation* come meccanismo di semplificazione. **3.1.** L'effettività della regolazione come corollario delle scelte partecipate.

1. Il principio di semplificazione e le sue molteplici declinazioni

La semplificazione¹ è stata ciclicamente al centro degli interventi di riforma portati avanti dal legislatore negli ultimi trent'anni, nel solco di un affastellato contesto di cambiamenti politici, culturali e

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Numerosi sono stati gli autori che si sono occupati del tema della semplificazione. *Ex multis*, si v. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, il Mulino, Bologna, 2002; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1998, pp. 655 ss.; IBIDEM, *Semplificazione amministrativa* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Sal-Zon, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5479 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 1997, pp. 329 ss.; B.G. MATTARELLA, *I procedimenti*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 247 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IV, fasc. 10, 1989, pp. 989 ss.; F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2020.

internazionali². Si è così fatta strada, nel tempo, l'idea che la semplificazione fosse funzionale allo sviluppo del libero mercato e dell'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, in una generale ottica di rafforzamento della competitività del Paese.

A partire dagli anni Novanta, dapprima il censimento condotto dalla Commissione Cassese del 1992 sull'attuazione della L. 241/1990³ e poi il Rapporto Cassese del 1993 sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni⁴, evidenziarono numerose problematiche concernenti il funzionamento della P.A., tra cui: l'eccessiva frammentazione dei procedimenti amministrativi, la complessità e risalenza della normativa di settore, nonché l'eccessiva durata dei tempi di conclusione del procedimento, che poteva arrivare fino a sei anni⁵. L'esigenza di semplificare i procedimenti amministrativi fu, dunque, concepita come un modo per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione pubblica. La dottrina ha parlato, in proposito, di "amministrazione di risultato"⁶, sottolineando la necessità che l'azione amministrativa non soltanto dovesse essere legittima, ma anche capace di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Questo nuovo approccio portò allo sviluppo di un'attenzione sempre maggiore per la tematica dell'efficienza amministrativa, con un crescente interesse per l'analisi quantitativa dei costi e dei tempi delle procedure⁷. In tale contesto, la semplificazione divenne il mezzo per ridurre i costi burocratici sostenuti dalle imprese, così come i costi collettivi per il mantenimento delle amministrazioni pubbliche e del loro personale. Parallelamente alle politiche di semplificazione, sono state intraprese anche azioni per contenere la spesa pubblica e ridurre il numero di dipendenti pubblici. Questo sforzo ha portato ad

2 Per un'analisi dello spirito delle riforme di quegli anni, si rinvia a S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2001, p. 79.

3 Cfr. il testo della "Relazione conclusiva sull'attività della Commissione di studio per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi»", presentata dal Ministro della Funzione Pubblica Gasparri, Roma, 1992.

4 Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

5 B.G. MATTARELLA, *I procedimenti*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006 p. 252; G. MELIS, *Per una storia del procedimento amministrativo prima della legge sul procedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2021, p. 599.

6 Sulla nozione di amministrazione di risultato si vedano S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2004, p. 941; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2016, p. 337; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2007, pp. 63 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, pp. 107 ss.

7 Così B.G. MATTARELLA, *Il procedimento*, cit., p. 312; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 19; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., p. 253; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, *Report annuale – 2013 – Italia*, in *Ius publicum*, 2013, pp. 2-3.

una significativa riduzione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni italiane⁸, superando anche le riduzioni avvenute in altri paesi europei.

In quegli anni il concetto di efficienza amministrativa venne esteso fino ad includervi, non soltanto il perseguimento degli interessi pubblici, ma anche la promozione degli interessi economici privati⁹. La semplificazione amministrativa emerse come una delle strategie cruciali per migliorare l'efficienza e promuovere la competitività del sistema paese nel nuovo contesto del mercato unico e globalizzato¹⁰. Iniziata negli anni Novanta, questa tendenza è stata guidata da un cambiamento significativo del ruolo dello Stato: si è passati da un sistema in cui lo Stato concorreva con altri Paesi, non solo politicamente, ma anche economicamente come imprenditore, ad un sistema economico orientato alla creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo degli investimenti privati. La liberalizzazione dei servizi e la riduzione del coinvolgimento statale nell'economia hanno spinto l'attenzione verso un'Amministrazione più efficiente, in grado di facilitare l'attività imprenditoriale privata. Questo cambiamento riflette il passaggio da una visione sociale dello Stato, che mirava a una redistribuzione equa delle risorse, ad una visione più liberale, in cui lo Stato si ritira dall'economia per favorire la libera iniziativa privata.

Le conseguenze di questa trasformazione sono significative e variegate. Innanzitutto, con la semplificazione amministrativa vista come un mezzo per promuovere lo sviluppo economico del Paese, si è realizzato un allineamento sempre maggiore tra gli interessi pubblici e privati. Inoltre, si è assistito a un tentativo di traslare sulle pubbliche amministrazioni metodi e risorse di lavoro caratteristici del settore privato, al fine di renderle sempre più efficienti e simili alle imprese private¹¹. Infine, in risposta alle pressioni economiche e ai vincoli finanziari, si è cercato di ridurre la spesa pubblica, tagliando i costi ritenuti superflui, con ciò tuttavia sollevando interrogativi sulla sostenibilità sociale di tali politiche e sulla loro capacità di garantire un equilibrio tra la crescita economica e la coesione sociale¹².

8 Tra il 1991 e il 2020, il numero di dipendenti pubblici è sceso da oltre tre milioni e seicentomila a poco più di tre milioni e duecentomila, nonostante un aumento della popolazione. Inoltre, sono state ridotte del 5,4% le unità locali legate alle istituzioni pubbliche, contribuendo ulteriormente all'ottimizzazione delle strutture amministrative.

9 D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, fasc. 18, 2018, pp. 12-13.

10 S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 170; G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 13.

11 A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, Francoangeli, Milano, 2018, a p. 214, osserva che “Dall'economia sociale di mercato si è passati a indirizzi neo-liberali, ispirati a politiche di privatizzazione e liberalizzazione e al trapianto dei metodi dell'impresa privata nel settore pubblico”. A ciò si aggiunga il ricorso sempre maggiore a regole di diritto privato per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri, nella logica della “privatizzazione del diritto amministrativo” sostenuta da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 75 ss. C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 2, 2016, p. 445.

12 Dubbi argomentati, in relazione alla tutela del diritto alla salute, da L. PACE, *I vincoli di spesa e le esigenze di bilancio nelle dinamiche della spesa farmaceutica. Profili di costituzionalità*, in *Diritto e Società*, 2017, fasc. 1, pp. 145 ss.

La semplificazione amministrativa è stata poi elevata al rango di principio costituzionale, con una definizione che si è ampliata e approfondita nel corso degli anni¹³. Inizialmente collegata al principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., e ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, il principio di semplificazione ha progressivamente esteso la sua sfera di influenza, sia dal punto di vista civico, relativo ai diritti dei cittadini, che economico, in linea con le esigenze imprenditoriali. Attualmente, la semplificazione è, ad esempio, associata al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4 Cost.¹⁴, nonché al diritto ad una buona amministrazione, enunciato all'art. 41 della Carta di Nizza¹⁵.

La crescente varietà di esigenze e obiettivi nel contesto della semplificazione amministrativa ha portato a un ampliamento del concetto stesso di semplificazione e delle sue molteplici declinazioni. Nel corso degli ultimi trent'anni, la semplificazione è stata uno degli ambiti del diritto amministrativo maggiormente rivisitato, dal legislatore, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il che ha portato a una ridefinizione dei suoi significati, finendo per sovrapporsi con il più ampio concetto di "regolazione"¹⁶. In generale, si distingue tra semplificazione normativa¹⁷, che riguarda il riordino delle fonti legislative, e semplificazione amministrativa (o procedimentale¹⁸), che si concentra invece sulle azioni delle singole amministrazioni e sui procedimenti seguiti. La semplificazione amministrativa, a sua volta, può essere suddivisa in diverse categorie, anche se mancano definizioni universalmente accettate e vi sono molte proposte di schemi di

¹³ Sulla dimensione costituzionale del principio di semplificazione, si veda, *ex multis*, P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, 2011, p. 696; S. AUGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *Dpce online*, fasc. 2, 2021, p. 2093; G. VESPERINI, *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2015, p. 630. A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in *Ibidem*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 241-242, offre un'interessante lettura economica del principio di sussidiarietà orizzontale..

¹⁴ Per una disamina dei rapporti tra semplificazione e sussidiarietà, si v. F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico-privato*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 43 ss.; G. CAIA, *Interventi del legislatore in materia di semplificazioni amministrative e ripartenza (durante e) dopo l'emergenza sanitaria*, (prefazione) a T. TESSARO, M. BERTIN, F. BOTTEGONI e D. DE NICOLA (a cura di), *Procedimento amministrativo, attività contrattuale, controlli e responsabilità dopo le conversioni del decreto "semplificazioni" e la legge di bilancio 2021*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2021, p. 16.

¹⁵ Esaminano il rapporto tra semplificazione e art. 41 della Carta di Nizza, E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2017, p. 34; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014, p. 358; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler. Semplificazione. Amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl.*, 2012, p. 271.

¹⁶ Così N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, in *Enciclopedia Treccani, diritto on line*, 2014. Si veda anche R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE online*, fasc. 2, 2021, p. 1916.

¹⁷ Tema pacifico in dottrina. Per tutti si veda E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. Amm.*, fasc. 3-4, 1998, pp. 336 ss.

¹⁸ L. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. – s.c.i.a.*, in *Il Dir. Proc. Amm.*, fasc. 4, 2015, p. 1124.

classificazione. Infine, si parla sempre più spesso di semplificazione organizzativa¹⁹, che riguarda l'organizzazione delle strutture burocratiche.

Per comprendere meglio il concetto di semplificazione, è utile passare rapidamente in rassegna le suddette classificazioni proposte nel corso degli anni.

a) La semplificazione normativa

La semplificazione normativa²⁰ mira a ridurre la complessità e la stratificazione delle leggi che regolano i rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini. Obiettivo di tali riforme è quello di promuovere una maggiore chiarezza nei rapporti giuridici e facilitare l'operato sia delle amministrazioni che dei privati, promuovendo la comprensione e facilitare la conoscenza delle norme di riferimento, spesso ostacolate da varie problematiche²¹ come la cattiva formulazione delle leggi, l'inflazione normativa e l'emergere di nuove fonti di produzione del diritto.

A fronte di tali criticità, sommariamente richiamate, la semplificazione normativa si concretizza in quattro categorie principali di intervento: a) il riordino delle leggi; b) la delegificazione di parte delle leggi a fonti secondarie; c) la riduzione del numero totale delle leggi e d) l'analisi degli effetti e dei costi per la collettività.

a) Il riordino normativo prevede la riorganizzazione della normativa di settore attraverso l'adozione di testi unici e codici, che riuniscono le regole esistenti all'interno di un'unica fonte normativa. Tradizionalmente²² si ricorre al testo unico quando l'opera di risistemazione non prevede modifiche sostanziali, mentre il ricorso al codice diventa occasione per anche riformare la materia interessata dall'intervento di semplificazione normativa.

19 M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5, 2009, p. 662; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2020, p. 4; P. M. VIPIANA e M. TIMO, *Semplificazioni e liberalizzazioni amministrative da prendere sul serio*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 1, 2020, p. 183; G. SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 2, 2009, pp. 413 ss.

²⁰ Numerosi sono i contributi in materia. Sia consentito rinviare per tutti a S. CASSESE e B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE e S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, vol. I, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 29 ss.; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, 2015, pp. 985 ss.; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 89 ss.

²¹ Cfr. M. D'ALBERTI, *Corruzione* (voce), Treccani, Roma, 2020, e A. SANDULLI, *Marco D'Alberti e il diritto amministrativo nello spettro dell'unità giuridica*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 777.

²² La distinzione è pacifica in dottrina. Si v., *ex multis*, B.G. MATTARELLA, *La codificazione in senso dinamico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, fasc. 3, p. 718; IBIDEM, *Il testo unico come riordino normativo*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Atti del V convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico, Giuffrè, Milano, 2002, p. 199; L. CASINI, *La codificazione del diritto dei beni culturali in Italia e in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2005, p. 102.

- b) La delegificazione²³, invece, trasferisce la disciplina di determinate materie dalla legislazione a fonti regolamentari, consentendo di ridurre il numero delle leggi ed abbattere le tempistiche richieste per l'approvazione e la modifica delle stesse. In applicazione della norma quadro in materia, ossia dell'art. 17, comma 2 della L. 400/1988, la delegificazione è stata implementata a partire dagli anni Novanta come tecnica di semplificazione procedimentale. Inizialmente, si è ricorso alla delegificazione per semplificare oltre cento procedimenti amministrativi²⁴, riducendone il numero e le relative fasi. Successivamente, con la prima legge Bassanini²⁵, si è introdotto il modello della legge annuale di semplificazione, che ha previsto la presentazione da parte del Governo entro il 31 gennaio di ogni anno di un disegno di legge per la delegificazione di norme di disciplina di vari procedimenti amministrativi. Nonostante le chiare intenzioni del legislatore, solo poche sono state le leggi annuali di semplificazione effettivamente adottate²⁶. Tra queste, la prima legge di semplificazione del 1999²⁷, che combinava il riordino della normativa esistente con la delegificazione di alcune regole settoriali, secondo il modello dei testi unici "misti"²⁸, successivamente sostituiti dai codici di settore²⁹.
- c) La riduzione del numero complessivo delle leggi si propone di semplificare la complessità della legislazione attraverso l'eliminazione delle leggi superflue, ossia non più necessarie per tutelare gli interessi coinvolti e quindi inutile limitazione dell'iniziativa privata. Questo approccio, noto come deregolamentazione (o *deregulation*)³⁰, consiste nella soppressione di intere discipline di settore, permettendo al libero mercato o alla valorizzazione dell'autoregolamentazione privata.

23 Sul tema generale della delegificazione, si v. A. PIZZORUSSO, *Delegificazione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 492 ss. Sulla delegificazione come strumento di semplificazione normativa, si v. G. SORICELLI, *Profili problematici e ricostruttivi della natura giuridica della Conferenza di Servizi dopo la riforma Madia*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2017, p. 5, e F. ZAMMARTINO, *Sistema dei controlli e semplificazione amministrativa: una coesistenza difficile?*, in *federalismi.it*, fasc. 19, 2015, p. 3

24 Il riferimento è alla cd. Legge Ciampi del 1993, ossia la legge correttiva della finanziaria per l'anno 1994, l. 24 dicembre 1993, n. 537, che all'art. 2, comma 7, ha previsto l'adozione di regolamenti governativi ex art. 17, co. 2 L. 400/88, per disciplinare oltre cento procedimenti amministrativi, elencati all'interno dell'Allegato 4.

25 Il riferimento è alla L. 15 marzo 1997, n. 59, che all'art. 20, comma 1 ha introdotto lo strumento della legge annuale di semplificazione, da adottarsi secondo i criteri elencati all'art. 2, comma 9 della L. n. 537/1993.

26 Sono state adottate soltanto quattro leggi di semplificazione, ossia: a) la già richiamata l. n. 50/1999, nota come legge di semplificazione 1998 o anche come legge Bassanini-quater; b) la l. 24 novembre 2000, n. 340, e cioè la legge di semplificazione 1999; c) la richiamata l. n. 229/2003, legge di semplificazione 2001; d) l'altresì già citata l. n. 426/2005, legge di semplificazione per l'anno 2005.

27 Il riferimento è all'art. 7 della L. n. 50/1999, poi abrogato da parte dell'art. 23 della L. n. 229/2003, legge di semplificazione 2001.

28 N. LUPO, *Un nuovo tipo di atto-fonte: i testi unici «misti»*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2001, p. 618; A. NATALINI, *La semplificazione e la digitalizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 8, 2005, p. 809; B. G. MATTARELLA, *Il Consiglio di Stato e la codificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2005, p. 81; F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 2, 2005, pp. 266 ss.

29 La l. n. 229/2003, da una parte, all'art. 23, ha abrogato l'art. 7, l. n. 50/1999, sui testi unici misti e, dall'altra parte, all'art. 1, ha riformulato l'art. 20, l. n. 59/1997.

30 V. CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2003, p. 58, definisce la *deregulation* come la "riduzione in termini assoluti degli ambiti materiali regolati da norme giuridiche".

In tale ambito, la semplificazione normativa diventa strumento di promozione di politiche di liberalizzazione, volte a modernizzare il Paese, eliminando eccessive regolamentazioni che potrebbero ostacolare le imprese in alcuni settori e migliorando l'efficienza delle amministrazioni con una riduzione del relativo ambito d'azione. Essenziale è, quindi, la valutazione dei settori che potrebbero essere soggetti a deregolamentazione, secondo criteri definiti dalla legge³¹, come quelli indicati nella citata legge Bassanini del 1997 e nella prima legge di semplificazione del 1999.

Nel corso degli anni, la deregolamentazione è stata affrontata in diversi modi. Inizialmente, si è adottato un approccio più mirato, con la soppressione di leggi specifiche considerate obsolete. Nel tempo si è poi passati a disposizioni “taglia-leggi” più generiche e trasversali, come la c.d. “ghigliottina” del 2005, che prevedeva l'abrogazione automatica di tutte le leggi precedenti al 1970, salvo alcune eccezioni³². Successivamente, sono state introdotte disposizioni ancora più mirate, come la c.d. “ghigliottina espressa” del 2008³³, che prevedeva l'abrogazione esplicita di disposizioni specifiche anche successive al 1970 appositamente elencate³⁴.

d) Negli ultimi anni, l'attenzione si è spostata dalla quantità alla qualità della legislazione³⁴, e in particolare sull'analisi degli effetti delle leggi e dei relativi costi per la collettività. Sono stati introdotti nuovi strumenti di semplificazione normativa come l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)³⁵ e la Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)³⁶ – entrambe regolate dalla medesima disposizione che ha

Sul tema, si v. altresì G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1998, pp. 629 ss.

31 Un esempio in tal senso è dato dall'art. 20, comma 5, lett. g-ter), l. n. 59/1997, prima delle modifiche apposte dall'art. 1, comma 17, l. n. 191/1998, poi nuovamente modificato dall'art. 7, l. 15 maggio 1997, n. 127.

32 Si fa riferimento all'art. 14, commi 12 e ss., l. n. 246/2005, che ha introdotto il c.d. meccanismo della ghigliottina, disponendo l'abrogazione automatica di tutte le leggi anteriori al 1° gennaio 1970 – anche se successivamente modificate – fatte salve le disposizioni: a) rientranti in testi normativi rubricati come codici o testi unici; b) contenenti la disciplina di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, delle magistrature ordinarie e speciali, dell'Avvocatura generale dello Stato e quelle attinenti al riparto giurisdizionale; c) relative alla materia tributaria, ivi comprese quelle concernenti le entrate derivanti dal giuoco; d) adottate in recepimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria; e) quelle aventi ad oggetto la materia previdenziale e assistenziale.

33 L'art. 24, comma 1-bis, d.l. n. 112/2008, inoltre, così come modificato dalla l. di conversione, l. 6 agosto 2008, n. 133, rimetteva al Governo il compito di individuare, con atto ricognitivo, i regolamenti implicitamente abrogati dalla soppressione degli atti legislativi contenuti nell'elenco.

34 F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 1, 2000, pp. 97 ss.

35 L'art. 5, comma 1, l. 50/1999 (prima legge di semplificazione) ha rinviato a un d.P.C.m per l'adozione in via sperimentale di una prima regolamentazione in merito all'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), «sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo». In attuazione di tale previsione, è stata poi adottata la direttiva del 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei ministri che ha previsto sia l'Air che l'Analisi tecnico-normativa (Atn), ossia un'analisi circa la conformità della normativa adottanda rispetto alla Costituzione, alla legislazione europea e al riparto di competenze con il legislatore regionale. In dottrina, si v. D. SICLARI, *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 125, n. 2, 2002, pp. 48 ss.

36 Ai sensi dell'art. 14, comma 4, l. n. 246/2005, la VIR risiede «nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Ad oggi, la verifica si svolge sulla base di un piano biennale. In dottrina, si v. R. DICKMAN,

introdotto il “taglia-leggi”, ossia l’art. 14, della legge di semplificazione del 2005 – che consentono una valutazione preventiva e successiva degli effetti delle normative introdotte nell’ordinamento. Tuttavia, permane in dottrina³⁷ una diffusa insoddisfazione riguardo al ricorso a tali strumenti, poiché si ritiene che non siano sempre seguiti da un’effettiva attuazione pratica. È stato evidenziato³⁸ che la semplice predisposizione normativa degli strumenti non è di per sé sufficiente a garantire un’effettiva semplificazione normativa e che sia altresì necessario dotare le Amministrazioni delle risorse necessarie per garantire un’effettiva valutazione delle leggi.

b) La semplificazione organizzativa

La semplificazione organizzativa, quale presupposto logico ed ontologico della semplificazione amministrativa³⁹, è fondamentale per garantire maggiore efficienza nell’azione delle Amministrazioni.

Questo tipo di semplificazione si concretizza principalmente in tre azioni: a) la redistribuzione delle funzioni amministrative; b) la riduzione del numero delle Amministrazioni e c) l’accentramento dei procedimenti attraverso il ricorso allo strumento dello “sportello unico”.

a) La redistribuzione delle funzioni amministrative, durante le riforme Bassanini degli anni Novanta, è stata promossa nell’ambito di un generale decentramento amministrativo al fine di garantire maggiore autonomia agli enti locali e una migliore distribuzione delle funzioni senza duplicazioni inutili. In tale ottica, la semplificazione organizzativa favorisce l’ottimale distribuzione dei compiti tra Pubbliche Amministrazioni secondo il principio di non duplicazione⁴⁰, senza che ciò necessariamente comporti la loro soppressione.

b) La riduzione del numero delle Amministrazioni è stata poi promossa per contenere la spesa pubblica, con l’obiettivo di eliminare gli enti la cui attività non è più ritenuta indispensabile. Le politiche di riduzione delle Amministrazioni sono state realizzate nell’ambito di interventi c.d. “taglia-enti”

La legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all’art. 14, in Foro amministrativo C.d.S., fasc. 9, 2005, pp. 2774 ss.

37 B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi, cit.*, pp. 111 ss.; R. LIGNOLA, *L’analisi tecnico normativa (ATN) nell’istruttoria del Governo, in Analisi Giuridica dell’Economia, fasc. 2, 2013, p. 444; G. D. MOSCO, La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa, in Analisi Giuridica dell’Economia, fasc. 2, 2013, pp. 358 ss.*

38 P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime, in Diritto amministrativo, fasc. 2, 2018, p. 388.*

39 Esprimono questo concetto A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio, in Aedon, fasc. 1, 2013, p. 3; P. MARZARO, L’amministrazione del paesaggio, profili critici ricostruttivi di un sistema complesso, Giappichelli, Torino, 2011; G. SCIULLO, F. MERUSI, M. CAMELLI e L. VANDELLI, Sessione conclusiva: “La semplificazione fra riforme istituzionali e reingegnerizzazione delle amministrazioni”, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell’amministrazione: una nuova stagione*, Bologna University Press, Bologna, 2008, p. 199.*

40 Sul principio di non duplicazione delle funzioni amministrative nell’ambito dei processi di semplificazione organizzativa si v. F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale, in L’Italia da semplificare: le istituzioni, cit.*, p. 377; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo, cit.*, pp. 335-336; C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell’attuazione del PNRR: semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione e procedimento amministrativo, in Amministrazione in cammino, fasc. 2, 2022, p. 4.*

introdotti dapprima con Legge finanziaria del 2002⁴¹ e successivamente riformati ad opera della Legge finanziaria del 2008⁴² e del D.l. n. 112/2008⁴³. Tuttavia, tali politiche hanno spesso prodotto risultati deludenti, a causa della mancanza di un chiaro disegno riformatore e della tendenza a interventi isolati e emergenziali anziché a una riforma organica. Nonostante gli sforzi per ridurre il debito pubblico e migliorare l'efficienza delle Amministrazioni, i risultati ottenuti sono stati limitati, con risparmi di spesa contingenti e senza un miglioramento significativo delle *performance* amministrative.

c) L'accentramento dei procedimenti amministrativi mira a semplificare le procedure attraverso lo "sportello unico", tradizionalmente considerato uno strumento di semplificazione organizzativa⁴⁴. Secondo altra prospettiva⁴⁵, lo sportello unico, dal momento che incide anche sull'andamento del procedimento amministrativo, accelerando i tempi di conclusione e semplificando i rapporti tra Amministrazioni e privati, viene considerata una misura a metà strada tra la semplificazione organizzativa e quella amministrativa. In ogni caso, si tratta di uno strumento di coordinamento delle Amministrazioni coinvolte nella decisione pubblica, accentrando la gestione degli adempimenti richiesti alle imprese e garantendo un'azione pubblica unitaria.

Il primo sportello unico ad essere stato introdotto nel nostro ordinamento è lo Sportello Unico per le Attività Produttive, cd. "Suap"⁴⁶, in attuazione della riforma Bassanini del 1997, che promuoveva il

⁴¹ Il riferimento è all'art. 28 della Legge finanziaria per il 2002, L. 28 dicembre 2001, n. 448, che "*al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementarne l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi*", ha attribuito al Governo il compito di individuare gli enti privi di funzioni costituzionali da tagliare, ossia da trasformare in soggetti privati, da accorpate con altri enti svolgenti funzioni analoghe o da sopprimere e mettere in liquidazione.

⁴² Il riferimento è alla Legge finanziaria del 2008, l. 24 dicembre 2007, n. 244, che ha abrogato l'art. 28, l. n. 448/2001, introducendo però una specifica ghigliottina per alcuni enti indicati in un apposito elenco e, più precisamente, disponendo la loro soppressione qualora non fossero oggetto di trasformazione o accorpamento mediante regolamenti di riordino da adottare entro un certo termine.

⁴³ Il riferimento è all'art. 26, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla l. n. 133/2008, e poi più volte modificato, che ha disposto la soppressione di quegli enti pubblici non economici, con una dotazione organica inferiore alle cinquanta unità, e che non siano fatti salvi direttamente dalla norma ovvero, in ogni caso, non siano confermati con decreti del Ministero della pubblica amministrazione da adottare entro un determinato termine. Nella formulazione normativa si fa riferimento, nello specifico, ai decreti dei «*Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa*». Dall'altra parte, sempre l'art. 26, d.l. n. 112/2008, ha previsto la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici, con una dotazione però superiore alle cinquanta unità, che non siano oggetto dei regolamenti di riordino previsti dalla finanziaria del 2008 e neppure siano fatti salvi direttamente dal legislatore.

⁴⁴ Così E. CAVALIERI, *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2012, p. 1047, e A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa*, cit., p. 994.

⁴⁵ C. BEVILACQUA, *Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del PNRR*, cit., pp. 13 ss.; M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 1998, p. 689; M. DE PAOLIS, *Lo sportello unico dell'edilizia: attribuzioni e competenze in tema di permesso di costruire*, in *Azienditalia*, fasc. 6, 2022, p. 1139. In giurisprudenza, si v. Cass. civ., sez. II, 4 settembre 2020, n. 18469, ma anche Tar Puglia, Lecce, sez. III, 6 febbraio 2023, n. 178; Tar Campania, Napoli, sez. III, 15 settembre 2022, n. 5737.

⁴⁶ Il Suap è stato introdotto dal D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e disciplinato nel dettaglio dal successivo regolamento di attuazione, d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447. Per un'analisi sulla prima regolamentazione del Suap si veda S. TARULLO, *Sportello unico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1090 ss.; G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2002, pp. 41 ss.; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale*

decentramento in favore dei Comuni delle funzioni amministrative. Col tempo, si sono aggiunte molteplici tipologie di sportelli unici, istituiti per varie materie quali l'edilizia⁴⁷ o l'immigrazione⁴⁸. Attributo comune delle tipologie di sportello unico è unitarietà organizzativa e procedimentale. Sul versante organizzativo, viene creata una struttura amministrativa di coordinamento⁴⁹ delle attività delle diverse Amministrazioni competenti coinvolte, evitando ritardi e duplicazioni. Sul versante procedimentale, invece, vengono aggregate in un unico procedimento le varie procedure che il privato avrebbe dovuto affrontare presso diverse Amministrazioni. Il principale vantaggio per i privati, in termini di semplificazione, è dato dalla possibilità di interfacciarsi con un unico interlocutore pubblico⁵⁰ per la risoluzione dei problemi amministrativi che li riguardano. Inoltre, la previsione di modalità telematiche di funzionamento⁵¹ dello sportello unico favoriscono altresì la digitalizzazione dell'attività amministrativa.

c) La semplificazione amministrativa

Alla semplificazione amministrativa è stato dato maggiore spazio sia a livello legislativo che a livello accademico. Tale declinazione della semplificazione è stata, infatti, alla base delle politiche pubbliche degli anni Novanta e rimane ancora oggi al centro anche delle più recenti riforme legislative. a

La stessa legge sul procedimento amministrativo, sin dalla sua entrata in vigore, è stata ispirata dalla logica della semplificazione amministrativa⁵², recependo diversi istituti di semplificazione dei procedimenti amministrativi che si erano affastellati nel panorama normativo precedente. D'altro canto, anche i recenti

di diritto amministrativo, fasc. 2, 1999, pp. 109 ss.; M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 1, 2001, pp. 185 ss.

47 Lo Sportello Unico per l'Edilizia, cd. Sue, è stato introdotto dall'art. 5, d.P.R. n. 380/2001. In dottrina, si rinvia sul tema a M. DE PAOLIS, *Lo sportello unico dell'edilizia: attribuzioni e competenze*, cit., pp. 1140 ss.; C. FACCHINI, *Sue e Suap: Sportelli unici a confronto*, in *Azienditalia*, fasc. 5, 2002, pp. 284 ss.; E. CAVALIERI, *Le nuove semplificazioni in materia edilizia*, cit., pp. 1049 ss.; G. PAGLIARI, *Il permesso di costruire* in F.G. COCCA, P. STELLA RICHTER e P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 910 ss.

48 Lo Sportello Unico per l'Immigrazione, il c.d. Sui, è invece regolato dall'art. 22, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. In dottrina, per tutti, si veda S. TARULLO, *Sportello unico (voce)*, cit., pp. 1090 ss.

49 M. A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3, 2022, p. 193; R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione, dell'azione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2009, p. 264.

50 L'art. 38, comma 3, d.l. n. 112/2008, e l'art. 5, comma 1-bis, d.P.R. n. 380/2001, chiedono rispettivamente al Suap e al Sue di garantire al privato una "risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento".

51 Quanto alle modalità telematiche di funzionamento dello sportello unico, esse sono stabilite per il Sue dall'art. 5, comma 2-bis, d.P.R. n. 380/2001, e per il Suap dall'art. 38, comma 3, lett. b), d.l. n. 112/2008, e dall'art. 2, commi 2 e 3, d.P.R. n. 160/2010. In dottrina hanno posto l'accento sulla promozione della digitalizzazione amministrativa per il tramite del ricorso al suddetto strumento, tra molti, R. GALLIA, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le Attività Produttive (SUAP)*, in *Bollettino di Legislazione Tecnica*, fasc. 11, 2010, pp. 875 ss.; F. DI LASCIO, *Lo sviluppo del settore turistico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2011, p. 1057; G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, fasc. 1-2, 2022, pp. 272 ss.

52 La dottrina è concorde nell'individuare nella L. 241/90 il primo intervento organico di semplificazione amministrativa. Sul punto, *ex multis*, B.G. MATTARELLA, *I procedimenti*, cit., p. 268; M. SAVINO, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Dir. Pubbl.*, 2005, pp. 435 ss.; F. MERUSI, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 2010, p. 939; V. CERULLI IRELLI e F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2000, p. 617.

decreti Semplificazioni⁵³ e Semplificazioni-bis⁵⁴ e lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – come si vedrà nel prosieguo – pongono le di misure semplificazione procedimentale alla base della complessiva riforma della Pubblica Amministrazione.

I classici istituti di semplificazione amministrativa sono comunemente rinvenuti all'interno del Capo IV della L. n. 241/1990 e sono: la conferenza di servizi (art. 14 e ss.); gli accordi tra amministrazioni (art. 15); il silenzio-assenso tra Pubbliche Amministrazioni (art. 17-bis); le autocertificazioni private (art. 18); la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (art. 19) e il silenzio-assenso tra Amministrazione e privati (art. 20).

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio ciascuno dei richiamati istituti di semplificazione procedimentale. Quel che, tuttavia, preme evidenziare è la peculiare *ratio* che li accomuna: ovvero quella di alleggerire l'esercizio dei pubblici poteri e ottimizzare la *performance* dei pubblici uffici, specialmente in termini di accelerazione dei tempi⁵⁵ di conclusione dei procedimenti amministrativi. In tale ottica, pertanto, la semplificazione ambisce a risolvere il problema della complessità del sistema di formazione delle decisioni amministrative, evitando che le disfunzioni e i ritardi delle Amministrazioni penalizzino l'iniziativa economica privata.

Ecco che, dunque, le autocertificazioni⁵⁶ assegnano alle dichiarazioni private la stessa efficacia degli atti certificativi pubblici, riducendo i passaggi procedurali e le interazioni superflue con le Amministrazioni; la conferenza dei servizi⁵⁷ consente di riunire in un unico procedimento le valutazioni di competenza di diverse Amministrazioni in merito alla compatibilità tra l'iniziativa economica privata e la pluralità di interessi pubblici coinvolti; il ricorso alla Scia⁵⁸, sebbene avente natura ibrida, favorisce le attività private liberandole dalle verifiche preventive e stabilendo un controllo pubblico soltanto

53 D.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con mod. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

54 D.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

55 Osserva A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, cit., p. 990. che “*il tempo rappresenta, invero, il “nucleo” dell’attività di semplificazione*”.

56 G. GARDINI, *Autocertificazione* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2005, pp. 107 ss.

57 Numerosi sono gli autori che hanno approfondito il tema. Sia consentito rinviare, tra i tanti, a L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, fasc. 1, 2019, p. 5; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 7, 1997, p. 676; G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2005, pp. 484 ss.

58 Senza pretesa di esaustività, si rimanda a C. LAMBERTI, *La SCLIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 1, 2013, pp. 18 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, VI ed., Il Mulino, 2024, p. 183; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCLIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di semplificazione e liberalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 154; G. SCIULLO, *Modelli ricostruttivi di Dia e tutela del controinteressato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 9, p. 982; D. VESE, *La segnalazione certificata d'inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pacini Giuridica, Ospedaletto (Pisa), 2016, pp. 28-29; C. CUDIA, *Scia e Dia in edilizia (pensavo fosse liberalizzazione e invece era un calesse)*, in *giustamm.it*, fasc. 6, 2014; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 20.

successivo sulla loro conformità alla legge; il silenzio-assenso assicura ai privati gli stessi effetti di un provvedimento favorevole anche in caso di inerzia dell'amministrazione; mentre il silenzio cd. endo-procedimentale dell'art. 17-bis favorisce l'adozione di una decisione pluristrutturata⁵⁹ anche a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione competente.

Nonostante gli sforzi perpetrati dal legislatore per cercare di semplificare il più possibile i procedimenti amministrativi, la complessità del sistema amministrativo resta un dato insopprimibile nelle moderne società pluraliste, foriere di interessi diversificati e spesso contrastanti tra loro che ambiscono ad essere adeguatamente tutelati e bilanciati⁶⁰. Di qui l'impossibilità di considerare neutrali le misure di semplificazione amministrativa, le quali conservano invece un'inevitabile dimensione politica⁶¹ – a favore, a seconda delle stagioni, ora della libertà d'impresa, ora di determinati interessi pubblici – che è alla base delle scelte di bilanciamento rimesse in concreto alle Amministrazioni Pubbliche.

In una prospettiva diacronica, si può osservare che il legislatore, piuttosto che provvedere a risolvere i problemi strutturali che impediscono alle Amministrazioni di concludere i procedimenti entro i termini prefissati, ha preferito intervenire sull'*an* del procedimento stesso, al fine di permettere l'avvio e l'esercizio delle attività private nonostante i ritardi. L'obiettivo "politico" della semplificazione amministrativa sembra essere più la rapidità della conclusione del procedimento piuttosto che la completezza dell'istruttoria, con possibili lesioni dei principi di partecipazione e trasparenza⁶². Ciononostante, non può non osservarsi come la valorizzazione della dimensione economica/imprenditoriale della semplificazione amministrativa, in un contesto di risorse limitate a disposizione delle Amministrazioni, abbia determinato una progressiva riduzione del controllo sulla compatibilità rispetto agli altri interessi coinvolti.

1.1. La spinta europea verso la semplificazione amministrativa

Negli ultimi decenni il principio di semplificazione amministrativa ha assunto una rilevanza sempre maggiore all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, sulla spinta tanto della giurisprudenza

⁵⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. cons., parere, 13 luglio 2016, n. 1640; Id., sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098; Tar Lazio, Roma, sez. II, 13 marzo 2023, n. 4436; Tar Puglia, Bari, sez. II, 7 dicembre 2021, n. 1832; Tar Campania, Salerno, sez. II, 2 dicembre 2022, n. 3270; Id., 14 ottobre 2022, n. 2688; Id., 13 marzo 2019, n. 386.

⁶⁰ Sui rapporti tra pluralismo democratico e complessità amministrativa si v. A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione*, cit.; E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., pp. 336 ss.; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2006; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, cit., pp. 357-358; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa*, cit., pp. 1030 ss.

⁶¹ Così si esprime A. M. PETRONI, *Quale modello di semplificazione?*, in *federalismi.it*, fasc. 19, 2008, pp. 4-5.

⁶² In dottrina si è messo in luce come la semplificazione amministrativa abbia finito per favorire soltanto la decisione più rapida, ma non anche quella migliore possibile. Così E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., poi richiamato anche da A. POLICE, *Il potere, il coraggio e il tempo nel decidere. Corpi tecnici e loro valutazioni nel trentennale della legge sul procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, cit., p. 458; A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione degli atti amministrativi. Trent'anni dopo*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 67.

quanto della legislazione europea. Questa evoluzione riflette un'idea già presente a livello sovranazionale⁶³, sviluppatasi sulla base di teorie economiche neo-istituzionaliste, che sostengono come una burocrazia snella ed efficiente favorisca la competitività economica e stimoli le attività imprenditoriali⁶⁴. In generale, l'obiettivo perseguito dall'Unione è quindi quello di bilanciare l'esercizio delle funzioni amministrative con lo sviluppo equilibrato delle attività private, specialmente a carattere economico, al fine di favorire la concorrenza e il mercato unico europeo. Molteplici sono state, tuttavia, le modalità di attuazione di tale obiettivo europeo.

La semplificazione amministrativa è stata innanzitutto indirettamente introdotta a livello europeo negli anni Ottanta ad opera della Corte di Giustizia, allorché ha iniziato a dichiarare illegittime poiché in contrasto con la libera circolazione delle merci talune regole nazionali che prevedevano adempimenti ulteriori per l'importazione di prodotti da altri Stati membri⁶⁵. Il divieto di "aggravare" l'importazione di merci tra Stati dell'Ue, fu esteso non soltanto agli atti legislativi ma anche ai regimi amministrativi e alle pratiche delle autorità nazionali, così imponendo implicitamente una prima semplificazione dei regimi amministrativi nazionali a garanzia del libero scambio e lo sviluppo del mercato unico europeo. La semplificazione amministrativa nasce, dunque, a livello europeo in applicazione del principio di proporzionalità⁶⁶, dal momento che violerebbe il suddetto principio la previsione di regimi amministrativi più gravosi per quelle attività non rientranti nell'ambito delle libertà fondamentali previste dall'Unione per il solo fatto di non essere soggette alle regole europee. Il principio di semplificazione amministrativa si è ulteriormente consolidato nel diritto europeo con il Trattato di Maastricht del 1992 e, soprattutto,

⁶³ A livello dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) la semplificazione amministrativa è considerata come una delle principali leve per lo sviluppo economico di un Paese (cfr. *From red tape to smart tape. Administrative Simplification in OCSE Countries, 2003* e *Cutting red tape. National strategies for Administrative Simplification, 2006*). Analoghe conclusioni si ravvisano anche nei report annuali *Doing Business* con cui la Banca Mondiale confronta i diversi sistemi nazionali sotto il profilo delle politiche economiche di supporto e incentivazione dell'attività d'impresa. Sulla dimensione sovranazionale del principio di semplificazione amministrativa, si v. in dottrina, B.G. MATTARELLA, *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Giuffrè, Milano, 2006, 45 ss.

⁶⁴ D. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990. Nello stesso senso, T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 173 ss.; F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa tra tempo e spazio*, in *Dir. amm.*, 2002, 1651 ss.

⁶⁵ Tale filone giurisprudenziale getterà inoltre le basi per l'affermazione del principio di mutuo riconoscimento, per la prima volta affermato nella celebre sentenza *Cassis de Dijon* (CGUE, C-120/78, 20 febbraio 1979, *Reve-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*).

⁶⁶ Sul principio di proporzionalità, *ex multis*, si v. D.U. GALETTA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, 83 ss.; ID, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, 149 ss.; ID, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 389 ss.; A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi di tutela del provato nell'analisi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2009; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

con la Strategia di Lisbona del 2000⁶⁷, con cui il Consiglio europeo ha incaricato la Commissione di elaborare un piano d'azione per la semplificazione amministrativa, poi sfociato nell'adozione del noto Rapporto *Mandelkern*⁶⁸. Tale Rapporto ha chiarito che non vi è sovrapposizione tra semplificazione e deregolamentazione, in quanto semplificare comporta la conservazione dell'impianto normativo, ma con una rielaborazione delle disposizioni in chiave di maggiore efficacia e comprensibilità e di minori adempimenti per i privati.

Tuttavia, è stata la direttiva 2006/123/CE, meglio nota come “Direttiva servizi” o “Direttiva Bolkestein”⁶⁹, a rappresentare una vera svolta nella direzione della semplificazione dei regimi amministrativi e della creazione di un mercato interno più efficiente, cercando di trovare un compromesso tra la liberalizzazione dei servizi nell'Unione e la tutela dei diritti sociali.

La Direttiva servizi si propone di armonizzare le legislazioni nazionali al fine di facilitare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi nell'Unione europea, in un settore cruciale per lo sviluppo dell'Unione e per l'integrazione progressiva tra i suoi Stati membri⁷⁰. Tra gli strumenti impiegati dalla Direttiva campeggia al Capo II la semplificazione amministrativa. L'art. 5, par. 1, richiede agli Stati membri di analizzare le procedure e le formalità necessarie per avviare e gestire un'attività di servizi e, se non “*sufficientemente semplici*”, di intervenire per semplificarle. Malgrado l'ampia discrezionalità rimessa agli Stati membri nell'individuazione degli aspetti su cui intervenire, la Direttiva promuove espressamente la semplificazione dei regimi amministrativi e la loro armonizzazione a livello europeo per favorire il mercato unico.

Inoltre, la direttiva non si limita a promuovere politiche di semplificazione amministrativa, ma impone una vera e propria liberalizzazione del settore dei servizi. All'art. 9 sono, infatti, indicate le condizioni per il mantenimento di un regime autorizzatorio: l'autorizzazione preventiva allo svolgimento di un servizio è legittima soltanto se giustificata da motivi imperativi di interesse generale⁷¹ o se altre forme di controllo

67 Sulla Strategia di Lisbona, si rinvia a S. BORRAS, B. GUY PETERS, *The Lisbon Strategy's empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU National co-ordination*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, 525 ss.

68 Sull'impatto del Rapporto Mandelkern sull'ordinamento italiano si v. S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 450 ss.

69 Tra i numerosi contributi sulla direttiva servizi, si rimanda a F. F. GUZZI, *La direttiva Bolkestein e la nuova disciplina dei servizi economici privati*, Giuffrè, Milano, 2016, 17 ss. e S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Giuffrè, Milano, 2009.

70 Tali obiettivi sono definiti nei primi considerando della direttiva, ove si legge che “*l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo*” (considerando n. 1) e che “*i servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70% del PIL e dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea*” (considerando n. 4).

71 Secondo la direttiva, sono motivi imperativi d'interesse generale quelli “*riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale*” (art. 4, par. 1, n. 8).

a posteriori non si rivelino parimenti adeguate. In tutti gli altri casi, le norme relative ai procedimenti amministrativi devono procedere alla rimozione dei regimi di autorizzazione eccessivamente onerosi che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove società di servizi⁷².

Il percorso europeo che si è brevemente richiamato riflette in larga misura le linee di sviluppo del principio di semplificazione amministrativa nell'ordinamento italiano, dagli anni Novanta in avanti. Tuttavia, nonostante il sostegno politico alla semplificazione amministrativa – al centro dell'agenda politica di tutti i Governi a partire dal 1993⁷³ – resta difficile trovare un equilibrio tra le istanze sovranazionali, l'esigenza di celerità dei procedimenti amministrativi e la tutela degli interessi pubblici e privati di volta in volta coinvolti.

1.2. Le stagioni della semplificazione amministrativa

La semplificazione amministrativa in Italia ha avuto una lunga storia, che parte negli anni Novanta con l'entrata in vigore della Legge n. 241/1990 ed arriva fino ai giorni nostri, caratterizzati dall'urgenza di rispettare le tempistiche del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La legge sul procedimento amministrativo del 1990 ha rappresentato certamente un punto di arrivo⁷⁴ di una serie di tentativi di riforma che affondano le proprie radici sin dal periodo monarchico. Il Capo IV dedicato alle misure di “semplificazione amministrativa” ha assegnato portata generale ad istituti che erano già previsti dalla normativa settoriale⁷⁵. Si pensi, ad esempio al silenzio-assenso previsto dall'art. 20 della legge n. 241/1990, ma già applicato in precedenza in altre normative di settore, come quella dell'edilizia⁷⁶.

⁷² Cfr. considerando n. 42.

⁷³ Combinata, a seconda dei periodi, con altre materie (quali, ad esempio, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, ovvero il riordino delle funzioni amministrative) e declinata a seconda delle mutevoli necessità storiche.

⁷⁴ B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid*, fasc. 11, 2019, p. 2, parla in proposito non della genesi, ma di una “accelerazione” del processo di semplificazione.

⁷⁵ Per una disamina degli istituti pregressi recepiti dalla L. 241/90 si rimanda a L. BOBBIO, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, fasc. 1, 2000, p. 118.

⁷⁶ In origine l'istituto del silenzio-assenso fu introdotto dai regolamenti edilizi di molti Comuni prima di essere poi generalizzato per la materia edilizia dall'art. 4 del r.d.l. 25 marzo 1935, n. 640, conv. con mod. dalla l. 23 dicembre 1935, n. 2471. Successivamente il silenzio-assenso venne espressamente previsto anche in sede legislativa, dall'art. 48 della L. 5 agosto 1978, n. 457, per determinate tipologie di interventi di manutenzione straordinaria. In seguito, fu la volta del decreto Nicolazzi, d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, conv. con mod. dalla l. 25 marzo 1982, n. 94, che estese il meccanismo alle c.d. autorizzazioni gratuite e, in via solo transitoria, per le domande di concessione edilizia presentate sino al 31 dicembre 1994 e aventi a oggetto interventi di edilizia residenziale su immobili non vincolati. In dottrina, si v. E. BOSCOLO, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali*, Volume I: *l'evoluzione storica*, Giappichelli, Torino, 2017; N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 351. Per un esame delle diverse fattispecie di silenzio-assenso previste nel decreto si veda A. M. SANDULLI, *Il silenzio-accoglimento nella legge Nicolazzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 2, 1983, p. 53 ss.

Dopo la riforma organica del 1990, si è aperta una stagione normativa di revisione dei tempi dei procedimenti amministrativi, così come disciplinati dalla nuova legge, il cui obiettivo principale era quello di promuovere l'efficienza dell'Amministrazione, rendendo il sistema più competitivo e favorendo la semplificazione normativa, organizzativa e amministrativa.

Di qui in avanti, le politiche di semplificazione hanno seguito un articolato percorso normativo articolato, che ha visto il susseguirsi della legge correttiva della finanziaria del 1994⁷⁷, la prima legge Bassanini e le quattro leggi di semplificazione successive. Costante è stato in quegli anni lo sforzo per semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, con l'obiettivo di accelerare i tempi di conclusione dei procedimenti e favorire lo sviluppo economico del paese.

Nel periodo successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, si è invece osservato un rallentamento significativo degli sforzi riformatori volti alla semplificazione dell'Amministrazione pubblica⁷⁸. Nei primi dieci anni del Duemila, salvo che per alcuni testi unici, vi sono stati nuovi interventi sistematici volti a riordinare l'ordinamento amministrativo e migliorare l'efficienza delle Amministrazioni. Come già detto, nonostante la legge Bassanini prevedesse l'adozione annuale di una legge di semplificazione, solo quattro leggi sono furono effettivamente promulgate. In questo periodo si registrano, però, talune modifiche significative alla Legge n. 241/1990, in particolare nel 2005⁷⁹ e tra il 2009 e il 2010⁸⁰. Tra le novità più significative si ricordano l'estensione delle attività soggette a Scia e l'applicazione del silenzio-assenso a tutti i procedimenti a istanza di parte, con alcune eccezioni. Infine, anche se non strettamente legata alle politiche di semplificazione, va menzionata l'introduzione dell'art. 1, comma 1-bis, della l. n. 241/1990, che riconosce l'applicazione delle norme di diritto privato per gli atti non autoritativi delle Pubbliche Amministrazioni⁸¹.

Durante questi anni, gli sforzi per la semplificazione si sono concentrati sull'accelerazione dei procedimenti e sulla loro definizione anche senza una decisione formale dell'Amministrazione. Tuttavia, questo approccio ha comportato il sacrificio delle istanze partecipative originariamente tutelate dalla legge

⁷⁷ Legge n. 537/1993.

⁷⁸ Evocativa è l'espressione di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1883*, Il Mulino, 1996, p. 563, che parla in proposito di "grande bonaccia degli anni Duemila".

⁷⁹ Il riferimento è alla l. 11 febbraio 2005, n. 15 ed al successivo d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con mod. dalla l. 14 maggio 2005, n. 80. In dottrina, si v. i contributi presenti su *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2005, pp. 469 ss.; S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, fasc. 7-8, 2005, pp. 2635 ss.; G. BACOSI e F. LEMETRE, *Le nuove sembianze del procedimento amministrativo: ecco la l. n. 15 del 2005*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, fasc. 7-8, 2005, pp. 2401 ss.

⁸⁰ Il riferimento è alla l. n. 69/2009 e al d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

⁸¹ Per un commento della disposizione si rinvia, tra i tanti, a G. NAPOLITANO, *L'attività amministrativa e il diritto privato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2005, pp. 481 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Art. 1 comma 1 bis della l. n. 241 del 1990*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, fasc. 3, 2005, pp. 947 ss.; P. CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, fasc. 7-8, 2005, pp. 2652 ss.; B.G. MATTARELLA, *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2012, p. 6.

n. 241/1990, il cui ruolo è stato ridimensionato anche a seguito dell'introduzione dell'art. 21 -*octies*, comma 2, che esclude la possibilità di annullare i provvedimenti per vizi formali⁸³. Nel complesso, nel primo decennio del Duemila non si è assistito a una vera continuazione delle politiche di semplificazione e riforma dell'Amministrazione pubblica. Gli interventi sono stati sporadici e spesso reattivi, piuttosto che parte di un disegno organico. Questa tendenza si è poi accentuata dopo la crisi del debito sovrano del 2011 e la successiva riforma costituzionale per il pareggio di bilancio nel 2012⁸². Il taglio della spesa pubblica e la riduzione del personale attraverso il blocco del *turn-over* hanno ulteriormente limitato le risorse e la capacità operativa della Pubblica Amministrazione⁸³, compromettendo di riflesso anche l'implementazione di nuovi strumenti digitali. Dopo la crisi economica del 2009, si è assistito alla prosecuzione delle politiche anzidette, con un'attenzione particolare per la liberalizzazione delle attività economiche e la semplificazione del controllo sulle iniziative private. L'obiettivo era promuovere lo sviluppo economico attraverso l'iniziativa privata, data la limitata disponibilità di risorse pubbliche per interventi diretti dello Stato. In effetti la semplificazione, spesso affiancata ad interventi di liberalizzazione, ha portato a una riduzione degli oneri sulle imprese e dei controlli amministrativi⁸⁴.

Durante questo periodo, sono stati emanati in rapida successione tra loro diversi decreti-legge ("Cresci Italia"⁸⁵, "Semplifica-Italia"⁸⁶, "del Fare"⁸⁷ e "Sblocca Italia"⁸⁸), volti a rimuovere limiti all'esercizio dell'iniziativa privata, specialmente nel settore edilizio, per rilanciare l'economia. Inoltre, significativa in tale contesto è stata l'introduzione dell'art. 3, comma 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con mod. dalla l. 14 settembre 2011, n. 14, norma programmatica che ha affermato il principio generale, secondo cui *"l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"*⁸⁹.

82 G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 24.

83 Sui rapporti tra inefficienza della P.A. ed età media dei dipendenti si rinvia a R. PALOMBA, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla P.A.*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 2021, pp. 1 ss., e a F. DI MASCIÒ, P. FELTRIN e A. NATALINI, *I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, 2019, p. 221; P. CARPENTIERI, *La razionalità complessa dell'azione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, fasc. 7-8, 2005, pp. 2652 ss.; B.G. MATTARELLA, *Fortuna e decadenza dell'imperatività del provvedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 2012, p. 6.

84 Così A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, cit., e G. GUZZARDO, *Semplificazioni e complicazioni nei titoli edilizi*, in *Giustizia amministrativa*, 2014, p. 41.

85 D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con mod. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

86 D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con mod. dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

87 D.l. n. l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

88 D.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con mod. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164.

89 La norma ha perso gran parte della propria effettività a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del comma 3, che prevedeva l'abrogazione di tutte le disposizioni in contrasto con il principio medesimo, ritenuto dalla Corte costituzionale lesivo delle competenze regionali (C. cost., sent. 20 luglio 2012, n. 200). In dottrina, hanno concluso per l'ineffettività della disposizione S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma Tre. University Press, Collana "L'Unità del Diritto", Roma, 2019, p. 27 ss.; A. NEGRELLI, *Economia di mercato e liberalizzazioni: le (principali) ricadute sul sistema amministrativo italiano*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2013, pp. 694 ss.; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa*, cit., pp. 359 ss.; G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2012, pp. 2940 ss.

Tra i diversi caotici interventi che si sono susseguiti in questa fase, meritano poi menzione l'istituzione delle zone a “burocrazia zero”⁹⁰, poi divenute Zone Economiche Speciali (ZES)⁹¹ per rimuovere, in tutto o in parte, gli ostacoli burocratici all'avvio di attività imprenditoriali in particolari aree del Paese. Nel secondo decennio di secolo appena trascorso, anch'esso contraddistinto da interventi occasionali, è stata realizzata l'ultima grande riforma organica dell'azione amministrativa, nota come “riforma Madia”⁹². La legge 7 agosto 2015, n. 124, di delega al Governo “*in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, ed i relativi decreti attuativi hanno proseguito le politiche di semplificazione amministrativa, concentrandosi altresì sulla semplificazione normativa e organizzativa⁹³. La semplificazione normativa è stata promossa attraverso la reintroduzione, dopo oltre dieci anni, dei testi unici allo scopo di ridurre il numero delle leggi e migliorarne la qualità⁹⁴. Sotto il versante della semplificazione organizzativa, il Governo è stato delegato ad adottare decreti legislativi per riorganizzare i Ministeri, le agenzie e gli enti pubblici non economici, nonché per fondere o sopprimere competenze tra amministrazioni locali e centrali.

Quanto alle misure di semplificazione amministrativa promosse dalla riforma Madia, sono state apportate numerose modifiche, tra cui la riscrittura della disciplina della conferenza di servizi e l'introduzione del silenzio-assenso tra Pubbliche Amministrazioni.

Più nello specifico, si è proceduto ad un'accelerazione dei tempi di conclusione della conferenza di servizi introducendo modalità asincrone semplificate di svolgimento in via ordinaria della stessa⁹⁵ e nominando un “rappresentante unico”⁹⁸ per tutte le amministrazioni coinvolte. Inoltre, è stata introdotta la possibilità per le amministrazioni di contestare le decisioni delle conferenze di servizi e di ricorrere al Presidente del

⁹⁰ Le zone a “burocrazia zero” sono state introdotte dall'art. 43, d.l. n. 78/2010. Cfr. G. COINU, *Semplificazione amministrativa e zone a burocrazia zero*, cit., pp. 311 ss.

⁹¹ Le Zes sono state introdotte dall'art. 4, d.l. 20 giugno 2017, n. 91, conv. con mod. dalla l. 3 agosto 2017, n. 123. In dottrina, si v. G. VESPERINI, *Frammenti di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2019, p. 347; M. BENEDETTI, F. IELO, M. MANOCCHIO, G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO, M.C. PANGALLOZZI, M. SIMONCINI e G. VALENTINI, *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione dell'amministrazione? Vincoli vs opportunità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 3, 2021, pp. 1106 ss.

⁹² Per un inquadramento critico della riforma Madia, si v. B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2015, pp. 621 ss.

⁹³ La l. n. 124/2015 si compone di quattro capi: il primo è dedicato alla semplificazione amministrativa, il secondo alla riorganizzazione delle amministrazioni ed il quarto alle deleghe per la semplificazione normativa.

⁹⁴ Il riferimento è al criterio di delega contenuto all'art. 16, comma 2, lett. b), l. n. 124/2015, in forza del quale il Governo deve garantire il “*coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo*”.

⁹⁵ Ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, l. n. 241/1990: “*la conferenza decisoria di cui all'articolo 14, comma 2, si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, salvo i casi di cui ai commi 6 e 7*». È invece previsto lo svolgimento in modalità sincrona della conferenza se è necessario garantire un “*esame contestuale degli interessi coinvolti*” (così il comma 6), ovvero a fronte di una “*particolare complessità della determinazione da assumere*” (così il comma 7). ⁹⁸ Ai sensi dell'art. 14-ter, commi 4 e 5, l. n. 241/1990, è previsto un rappresentante unico per le amministrazioni statali, “*ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali*”, e per ciascun ente locale e regionale invitato a partecipare alla conferenza di servizi.



Consiglio dei Ministri in caso di disaccordo⁹⁶. Infine, è stato aggiunto l'art. 17-bis volto a disciplinare il cd. silenzio-assenso endoprocedimentale per i procedimenti a decisione pluristrutturata, nell'ambito dei quali il mancato riscontro entro un certo termine equivale a un parere favorevole.

1.3. La semplificazione nel nuovo contesto del PNRR

Le politiche di semplificazione sono al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁹⁷, essendo alla base tanto delle riforme strutturali quanto di quelle settoriali e relative alle singole missioni. Sin dall'inizio della pandemia da Covid-19, infatti, la semplificazione è stata identificata come una fondamentale leva per il rilancio del Paese, utile a superare la crisi economica e sociale che ne è conseguita. Nel PNRR, la semplificazione è nuovamente parte di un disegno di riforma organico maggiormente in linea con processo riformatore degli anni Novanta più che con gli interventi settoriali degli ultimi anni. La pandemia ha riaperto il dibattito sulla semplificazione⁹⁸ normativa e organizzativa, con una nuova attenzione alla gestione degli interventi di semplificazione attraverso la creazione di strutture apposite ed il potenziamento di quelle esistenti. Viene anche posta attenzione alla qualità e quantità del personale delle Pubbliche Amministrazioni, con la previsione di nuove assunzioni per colmare le carenze causate dai precedenti blocchi del *turnover*.

La semplificazione è alla base delle cd. riforme di contesto del Piano, sia orizzontali⁹⁹ che abilitanti¹⁰⁰. In particolare, la riforma orizzontale della Pubblica Amministrazione si articola in quattro ambiti distinti: accesso all'Amministrazione; buona Amministrazione; potenziamento delle competenze e digitalizzazione. La semplificazione, sebbene accompagni lo sviluppo di ciascuno dei suddetti ambiti,

96 Ai sensi dell'art. 14-*quinquies*, l. n. 241/1990, così come modificata dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127.

97 Il P.N.R.R. si articola in sei "Missioni" articolate in 16 componenti, a loro volta suddivise in 48 linee di intervento (investimenti e riforme). L'intero impianto del Piano è rivolto al conseguimento di "priorità trasversali" relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. In particolare, le iniziative concernenti le tematiche sociali mirano all'individuazione e attuazione di interventi volti a garantire la parità di genere e colmare il divario territoriale, specialmente tra Nord e Sud Italia. Per un'analisi approfondita sul tema, si rinvia ad A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, fasc. 18, 2021, 251 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e Governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2022, p. 3 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 5-6/2022; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, fasc. 2-3, 2022; R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2022, 42 e ss.

98 In dottrina hanno fatto appello alla semplificazione amministrativa come necessaria misura di rilancio del paese A. SANDULLI, *Semplificare per ripartire: luci e ombre del D.l. Semplificazioni*, in *Luis Open*, *open.luiss.it*, 2020 e M. CLARICH, *Quadro giuridico-regolamentare e assetti della pubblica amministrazione come fattori di sviluppo economico*, in R. CARLI e M. MESSORI (a cura di), *Italia 2030. Proposte per lo sviluppo*, La nave di Teseo, Milano, 2020, p. 275-276.

99 Le riforme orizzontali riguardano la giustizia e le pubbliche amministrazioni e mirano a una trasformazione completa del sistema, agevolando anche l'attuazione delle sei missioni del Piano.

100 Le riforme abilitanti riguardano la promozione della concorrenza e la semplificazione e sono volte a garantire l'attuazione del Piano stesso secondo la tradizionale logica della riduzione degli oneri amministrativi per promuovere lo sviluppo economico.

assume particolare rilievo in quello della buona amministrazione, nell'ottica di accelerare la definizione dei procedimenti amministrativi.

L'obiettivo della riforma è eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace l'azione amministrativa e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese, intervenendo soprattutto sulle procedure direttamente legate all'attuazione del PNRR¹⁰¹. Per potenziare l'azione amministrativa, si prevede di ridurre i tempi, superare gli eventuali ostacoli procedurali, concentrare i diversi procedimenti e adottare nuove tecnologie digitali. Obiettivi primari della semplificazione promossa dal PNRR sono l'accelerazione, la revisione e la digitalizzazione delle procedure amministrative, specialmente nei settori finanziati dal Piano, al fine di garantire il rispetto dei tempi concordati con le istituzioni europee.

La semplificazione delineata dal PNRR nel contesto della riforma orizzontale della P.A. è, dunque, riconducibile al tradizionale modello di semplificazione amministrativa-procedurale. Accanto ad essa, come visto, è prevista anche una riforma di tipo abilitante finalizzata al riordino e alla razionalizzazione delle normative settoriali, con l'obiettivo di ridurre i tempi e gli oneri a carico dei privati. Tale semplificazione è agevolmente inquadrabile nel modello di semplificazione normativa¹⁰². Infine, la semplificazione svolge un ruolo fondamentale anche nell'ambito delle riforme settoriali legate alle sei missioni del Piano¹⁰³, dove è finalizzata a rimuovere gli ostacoli che rallentano sia le Amministrazioni che le imprese. In tale ambito la semplificazione ha carattere essenzialmente normativo ed amministrativo.

La disciplina di dettaglio relativa all'attuazione delle richiamate misure di semplificazione è contenuta, oltre che nel PNRR, anche nell'Agenda per la Semplificazione 2020-2023¹⁰⁴, approvata dal Consiglio dei Ministri con l'accordo della Conferenza Unificata e successivamente aggiornata per il periodo 2023-2026. Tali misure comprendono modifiche specifiche alle normative settoriali riguardanti l'ambiente, l'energia, i contratti pubblici, il rilancio del Mezzogiorno, la lotta alla corruzione e, soprattutto, l'edilizia, in quanto settore maggiormente finanziato dal Piano¹⁰⁵. Il perseguimento degli obiettivi di semplificazione ivi

101 Sono queste le parole utilizzate dallo stesso PNRR a p. 51, il cui testo è consultabile sul sito della [Presidenza del Consiglio](#).

102 C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, fasc. 3, 2021, p. 957.

103 La prima è su “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”; la seconda su “rivoluzione verde e transizione ecologica”; la terza sulle “infrastrutture per una mobilità sostenibile”; la quarta su “istruzione e ricerca”; la quinta su “inclusione e coesione”; la sesta su “salute”.

104 Sull'Agenda per la Semplificazione si veda G. VESPERINI, *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 2, 2021, pp. 151 ss. e V. BONTEMPI, G. MOCAVINI ed E. TATI, *L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 2022, pp. 467 ss.

105 In particolare, circa il 32,6% della spesa complessiva in investimenti del PNRR è destinato ai lavori di costruzione e opere di edilizia civile, con una parte consistente di tali risorse allocate al finanziamento del Superbonus, che ammonta a quasi venti miliardi di euro. Questo incentivo consiste in una detrazione delle spese sostenute per interventi di efficientamento energetico e adeguamento antisismico su immobili residenziali, con l'obiettivo di promuovere il risparmio energetico e sostenere il settore edilizio. In dottrina, sul Superbonus si v. A. BRUGNARA e P. FELICE, *Il PNRR e i recenti interventi legislativi in materia di efficienza energetica: l'attività di controllo e i possibili effetti*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 12, 2021, pp. 867 ss.

specificati si è avuto per il tramite di decreti legge (decreto Rilancio, decreto Semplificazioni, decreto Semplificazioni-bis, decreto Pnrr-ter¹⁰⁶). Inoltre, l'art. 28 della Legge sulla concorrenza per il 2021¹⁰⁷ ha delegato il Governo a intervenire in via legislativa “*ai fini dell'individuazione dell'elenco dei nuovi regimi amministrativi delle attività private, della semplificazione e della reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative*”. Per il futuro, il cronoprogramma delineato nel PNRR e nell'Agenda prevede la semplificazione di oltre seicento procedimenti amministrativi entro il 2026, mediante l'estensione degli strumenti del silenzio-assenso e della Scia. L'obiettivo “reingegnerizzare” e digitalizzare i procedimenti, fornendo poi un catalogo completo dei procedimenti così snelliti e standardizzando la modulistica *online*. Tra i diversi interventi legislativi introdotti per favorire l'attuazione degli investimenti previsti nel PNRR nelle politiche di semplificazione, i decreti Semplificazioni e Semplificazioni-bis sono particolarmente rilevanti, sebbene presentati a cavallo dell'approvazione del PNRR¹⁰⁸.

Entrambi i decreti intervengono sulla legislazione riguardante i settori interessati dall'attuazione del PNRR – in particolare sulla legge n. 241/1990 e sul d.P.R. n. 380/2001 – con l'obiettivo di accelerare i procedimenti amministrativi e promuovere la certezza del diritto, a fronte dell'inerzia della P.A. Rispetto alla Legge generale sul procedimento amministrativo, le modifiche hanno inciso, in primo luogo, sull'azione amministrativa nel suo complesso, con previsioni quali: l'inefficacia degli atti amministrativi tardivi, il principio di digitalizzazione, il principio di buona fede e leale collaborazione, e la generale riduzione dei termini endoprocedimentali e di conclusione dei procedimenti. In secondo luogo, i decreti in oggetto sono poi intervenuti sui singoli istituti procedurali, tra cui la disciplina del silenzio-assenso, del silenzio endoprocedimentale, dell'attività consultiva, della conferenza dei servizi e del preavviso di diniego.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio gli interventi di riforma sopracitati. Tuttavia, è possibile esprimere, alla luce del quadro generale tratteggiato, un giudizio parziale sulle politiche di semplificazione promosse dal PNRR, che dovranno essere portate a termine entro il 2026. Alcune perplessità¹⁰⁹ sorgono riguardo alle modalità con cui sono state implementate le misure di semplificazione amministrativa, ossia attraverso il ricorso a continui decreti-legge che hanno reso il quadro normativo assai complesso e stratificato. È lecito chiedersi se l'attuale approccio alla semplificazione amministrativa tramite legislazione possa essere sostenuto nel lungo termine, dal momento che dopo oltre trent'anni di politiche

106 Il riferimento è al d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con mod. dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

107 L. 5 agosto 2022, n. 118.

108 Cosa che, in uno con la diversità dei Governi che ne sono stati promotori, ha prestato il fianco a talune sovrapposizioni. Cfr. V. BONTEMPI, G. MOCAVINI ed E. TATÌ, *L'attività normativa del governo*, cit., pp. 467 ss.

109 Sollevano perplessità in ordine al metodo seguito R. CIFARELLI E G. RIVELLINI, *La semplificazione alla prova del Pnrr*, in V. DI PORTO ed E. ESPA (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione Annuario 2021*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 99.



di semplificazione, potrebbero non essere più disponibili nuove misure per accelerare ulteriormente l'azione amministrativa. Pertanto, è auspicabile che in futuro l'efficienza della P.A. sia veicolata, non più da modifiche che riguardano solo il funzionamento dei procedimenti amministrativi, bensì da riforme di più ampio respiro legate alla disciplina del pubblico impiego o all'introduzione di tecnologie innovative come l'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione.

2. Il metodo dell'Agenda per la semplificazione

L'articolo 15 del D.L. n. 76/2020, convertito con Legge n. 120/2020, apporta modifiche sostanziali all'organizzazione ed alla programmazione delle politiche di semplificazione amministrativa in Italia. Innanzitutto, esso interviene sull'art. 24 del D.L. n. 90/2014, convertito con Legge n. 114/2014, introducendo l'obbligo di adottare entro il 30 ottobre 2020 un'Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023. Quest'Agenda è concepita come uno strumento di programmazione strategica, volto a coordinare le azioni di semplificazione amministrativa tra lo Stato, le Regioni, le Province e le autonomie locali, e a rispondere in particolare alle necessità emerse a seguito della pandemia da Covid-19. Tale Agenda, dunque, si inserisce nel quadro normativo preesistente, mantenendo in vigore la disciplina del 2014, ma ampliandola e aggiornandola alla luce delle rinnovate esigenze di contesto. Una delle principali novità introdotte riguarda l'obbligo di sottoscrivere accordi e intese tra le diverse Amministrazioni al fine di coordinare le iniziative e garantire la piena attuazione delle misure previste dal D.L. n. 90/2012, convertito con Legge n. 35/2012, con ciò mettendo in luce la particolare attenzione riservata ai meccanismi di collaborazione interistituzionale per il successo delle politiche di semplificazione.

L'Agenda per la semplificazione viene adottata dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata. Successivamente, entro 45 giorni dall'approvazione, il Ministro per la semplificazione è tenuto a illustrarne i contenuti alla commissione parlamentare competente. Inoltre, entro il 30 aprile di ciascun anno di riferimento, il Ministro deve relazionare sulla relativa attuazione alla stessa commissione. Un elemento chiave introdotto dall'articolo 15 riguarda la creazione di un Comitato interistituzionale presso la Conferenza unificata, responsabile dell'indirizzo e dell'attuazione dell'Agenda. Tale Comitato dispone del supporto di un tavolo tecnico, con funzioni di coordinamento e monitoraggio, composto da rappresentanti designati dal Dipartimento della funzione pubblica, dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, dall'ANCI, dall'UPI e dalle Amministrazioni coinvolte. Inoltre, l'Agenda 2020-2023 prevede la costituzione di un *team* per la risoluzione delle complicazioni burocratiche, composto dai membri del tavolo tecnico e da tecnici di settore delle Amministrazioni, chiamato ad intervenire in risposta alle segnalazioni più rilevanti provenienti dalle associazioni di cittadini ed imprese e dalle Amministrazioni



stesse, offrendo supporto per individuare e risolvere le complicazioni che ostacolano la realizzazione dei progetti previsti dal PNRR.

La normativa del 2014¹¹⁰ aveva già configurato l'Agenda per la semplificazione come uno strumento di programmazione e organizzazione di politiche comuni tra Stato, Regioni ed enti locali. Dal momento che l'attuazione degli interventi di semplificazione richiede un sempre maggiore coinvolgimento tra i diversi livelli di governo competenti in materia, il metodo dell'Agenda ha agevolato la leale collaborazione interistituzionale segnando il passaggio da un modello normativo e dualistico – in cui vi era l'adozione di norme statali generali ed il recepimento normativo a livello locale – ad un modello amministrativo e condiviso¹¹¹ – in cui la semplificazione è definita di comune accordo tra Stato ed autonomia all'interno di un documento di programmazione delle misure amministrative da implementare –.

Le modifiche introdotte dal Decreto Semplificazioni e Semplificazioni-bis, pur non alterando l'impianto del 2014, hanno rappresentato un significativo passo in avanti nella centralizzazione e coordinamento delle politiche di semplificazione, conferendo al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione un ruolo di primaria importanza nella direzione di tali politiche. Prima di esaminare le innovazioni più recenti, giova rapidamente passare in rassegna il contenuto delle tre Agende che precedono l'attuale (quella 2015-2017, quella 2018-2020 e quella 2020-2023).

L'Agenda 2015-2017¹¹² costituisce un documento di cinquanta pagine, diviso in diverse sezioni che delineano sia gli obiettivi complessivi che i dettagli delle azioni pianificate. Tale documento persegue l'ambizioso obiettivo di “*recuperare il ritardo competitivo dell'Italia*”, semplificando le procedure amministrative per cittadini e imprese al fine di liberare risorse e tempo prezioso per la collettività¹¹³. Si tratta di un impegno condiviso tra il Governo centrale, le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane, che devono collaborare per garantire il successo delle iniziative, utilizzando strumenti innovativi di natura tecnologica, amministrativa, organizzativa e normativa.

Le misure di semplificazioni ivi previste si concentrano in cinque settori strategici: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa. Ogni settore è suddiviso in varie azioni, ciascuna delle quali ha tempi di realizzazione specifici, Amministrazioni responsabili e risultati attesi. Tra gli interventi più urgenti, si segnalano la digitalizzazione dei servizi pubblici, l'ottimizzazione dei processi amministrativi, la standardizzazione dei moduli e la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo di offrire tempi certi

110 Per un'analisi critica si rinvia a G. VESPERINI, *La semplificazione, politica comune*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 11, 2014, p. 1019.

111 Così, G. VESPERINI, *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, cit., 2021, pp. 151 ss.

112 È possibile consultare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017 al seguente [link](#).

113 L'Agenda 2015-2017 osserva che “*semplificare significa non costringere i cittadini e le imprese a complicazioni, file e attese estenuanti che rappresentano un costo economico, umano e sociale insopportabile per l'Italia [nonché] tempi certi per chi vuole fare impresa e creare lavoro, restituendo alla collettività il tempo ingiustamente sottratto a causa delle complicazioni dell'amministrazione*”.

per chi vuole fare impresa e creare lavoro. Il monitoraggio dei risultati avviene, da un lato, attraverso il controllo *online* accessibile ai cittadini ed alle imprese e, dall'altro, attraverso verifiche periodiche da parte del Consiglio dei ministri e della Conferenza unificata. Nel periodo compreso tra il 2015 e il 2017, sono stati pubblicati sei rapporti di monitoraggio, ciascuno dei quali fornisce una valutazione dettagliata dello stato di avanzamento delle azioni previste¹¹⁴.

L'Agenda 2018-2020, non dispone di una specifica copertura di legge, ma a differenza della prima ha fatto seguito ad un accordo raggiunto 21 dicembre 2017 tra Stato ed Autonomie in Conferenza unificata. Gli "Aggiornamenti dell'Agenda per la semplificazione 2018-2020" presentano un resoconto dei risultati ottenuti fino al 2017 e nuove azioni programmate per il biennio successivo. Anche in questo caso si pongono obiettivi di semplificazione, standardizzazione e miglioramento delle procedure, con particolare attenzione alla riduzione degli oneri amministrativi e alla consultazione degli *stakeholder*. L'Agenda è articolata in due parti, con una prima dedicata agli interventi da porre in essere entro il 2020 (in particolare, in tema di rigenerazione urbana e territoriale, riduzione del *gold-plating* e controlli) ed una seconda relativa al monitoraggio e alla verifica dei risultati. Nel triennio di riferimento, il monitoraggio si è esplicato attraverso la pubblicazione di due rapporti strutturati in linea con quelli dell'Agenda precedente.

2.1. L'Agenda per la semplificazione 2020-2023

L'Agenda per la semplificazione 2020-2023, approvata nel dicembre 2020, si estende su sessantotto pagine¹¹⁵ ed è suddivisa in quattro parti. La prima parte introduce gli obiettivi generali, i contenuti e la *governance* dell'Agenda e procede alla ricognizione dei quattro gruppi di azioni programmate: semplificazione e omogeneizzazione delle procedure; velocizzazione dei processi; semplificazione e digitalizzazione; azioni mirate per superare gli ostacoli burocratici nei settori chiave del PNRR.

La seconda parte dell'Agenda fornisce una descrizione dettagliata dei quattro gruppi di azioni previsti. Ogni gruppo si suddivide ulteriormente in diverse linee di intervento¹¹⁶, ognuna delle quali presenta riferimenti normativi specifici, obiettivi da raggiungere, soggetti coinvolti nella progettazione e nell'attuazione, un cronoprogramma per il completamento dell'azione e, in alcuni, casi le risorse ad essa destinate. Gli interventi dei primi due gruppi di azioni sono considerati nel loro insieme e classificati in

114 Ogni rapporto è articolato in due parti. La prima parte presenta una sintesi dello stato di attuazione complessivo dell'Agenda e una panoramica dei risultati conseguiti e le problematiche emerse in ciascuna area tematica di riferimento. La seconda parte, invece, contiene un'analisi dettagliata delle diverse azioni, cui viene associato un sistema di "semafori". Infine, per ciascuna area tematica è previsto un cronoprogramma che dà conto del progressivo completamento degli obiettivi programmati.

115 Quindi superiore di quasi una volta e mezzo l'Agenda 2015- 2017 e di circa tre volte l'Agenda 2018-2020.

116 Sei per il primo; cinque per il terzo; due ciascuno per il secondo e per il quarto.

base al tipo di misure previste, mentre nel terzo e quarto gruppo gli interventi sono esaminati seguendo l'ordine stabilito dall'Agenda.

L'Agenda 2020-2023 presenta un'architettura più complessa delle precedenti. Al suo interno prevede una serie di iniziative trasversali che riguardano tutte le Amministrazioni e i procedimenti da esse gestiti, oltre alla selezione di alcuni procedimenti di particolare rilevanza su cui concentrare gli sforzi

di semplificazione. Sono, inoltre, previsti interventi per favorire la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, la semplificazione di settori specifici (il cui esame esula dal presente contributo) e azioni generali volte a eliminare gli adempimenti eccessivi per le Pubbliche Amministrazioni.

Un primo gruppo di misure riguardano interventi generali comuni a tutte le Pubbliche Amministrazioni.

In proposito, l'Agenda si propone di implementare l'art. 15 del D.L. n. 76/2020¹¹⁷, finalizzato a continuare l'opera di semplificazione e standardizzazione dei regimi amministrativi avviata con il D.Lgs. n. 222/2016, recante norme per l'individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, Scia, silenzio-assenso e comunicazione. In linea con la normativa di semplificazione precedente, l'Agenda 2020 definisce le finalità e le modalità della catalogazione e standardizzazione dei procedimenti, nonché i settori nei quali è necessario intervenire¹¹⁸, dotando di effettività le politiche di semplificazione attraverso interventi di "reingegnerizzazione" e digitalizzazione. Tra le altre azioni generali previste in Agenda vi sono l'eliminazione degli adempimenti eccessivi per le Amministrazioni¹¹⁹ e la semplificazione del linguaggio amministrativo¹²⁰, insieme all'introduzione di misure per misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Si tratta di interventi motivati dalla necessità di migliorare l'interazione tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione riducendo i tempi di attesa e semplificando le procedure. Per garantire l'effettiva attuazione di queste misure, è prevista la definizione di linee guida per la misurazione dei tempi di conclusione dei procedimenti, con l'obiettivo di rendere comparabili i dati pubblicati dalle diverse Amministrazioni. Si prevede, inoltre, l'adozione di azioni di formazione e

117 M. MACCHIA, *Le misure generali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 6, 2020, p. 727.

118 L'Agenda 2020 individua, a titolo esemplificativo, i settori del lavoro, della salute e dell'igiene degli alimenti, delle energie rinnovabili, della comunicazione e del turismo.

119 Tale azione si articola in due tappe. La prima tappa prevede la raccolta sistematica delle indicazioni "che nascono dall'esperienza quotidiana dei dipendenti pubblici", tramite una consultazione svolta dal Dipartimento della funzione pubblica, di intesa con le Regioni e le associazioni rappresentative degli enti locali, aventi ad oggetto gli adempimenti obsoleti, le duplicazioni e le procedure farraginose e sproporzionate o non necessarie. La seconda tappa prevede, poi, l'utilizzo delle informazioni così raccolte "per la formulazione di iniziative di semplificazione finalizzate a liberare risorse, migliorando l'azione della pubblica amministrazione, il lavoro dei dipendenti e riducendo gli oneri amministrativi".

120 Tale azione ricomprende cinque tipi di attività: l'istituzione di un gruppo di lavoro dedicato alla semplificazione e alla chiarezza dei documenti amministrativi; la condivisione di nuove linee guida sulla semplificazione del linguaggio, tenendo conto delle esperienze già realizzate e in corso; la semplificazione del linguaggio della modulistica; la promozione delle attività di supporto, help desk e formazione rivolte ai dipendenti delle amministrazioni e delle iniziative premiali, che valorizzino le migliori esperienze realizzate dalle amministrazioni; la costruzione di pagine *web* dedicate alla chiarezza nelle quali far confluire i materiali e le notizie sulla semplificazione del linguaggio amministrativo.

comunicazione per supportare le Amministrazioni nell'applicazione delle linee guida e l'attivazione di un sistema di monitoraggio per verificare lo stato di attuazione della misurazione.

Un secondo tipo di misure riguarda nello specifico i singoli gruppi di procedimenti. L'Agenda 2020 include tra queste, in primo luogo, le azioni mirate alla semplificazione e alla reingegnerizzazione di un gruppo critico di cinquanta procedure selezionate “*sulla base di una consultazione degli stakeholder finalizzata a supportare l'analisi delle criticità e a raccogliere proposte di intervento*”. Suddivise in tre *tranche* temporali (marzo 2021, dicembre 2021, dicembre 2022), le suddette azioni comprendono: la pianificazione degli interventi; la predisposizione di moduli *standard* e *form* digitali; l'identificazione degli interventi organizzativi e tecnologici; la definizione di azioni di monitoraggio. I settori prioritari per queste procedure includono lavoro, turismo, impianti, agroalimentare, banda ultra larga, ambiente, edilizia e fonti rinnovabili.

In secondo luogo, sono previste azioni per la semplificazione dei controlli sulle imprese, basate sulla constatazione che i controlli attuali sono onerosi e poco coordinati. Tali azioni includono l'avvio di una semplificazione a livello territoriale (con particolare attenzione a settori come ambiente, igiene alimentare e sicurezza sul lavoro) e la razionalizzazione dei controlli a livello nazionale per garantire chiarezza e coerenza normativa.

In terzo luogo, ritroviamo misure riguardanti la standardizzazione della modulistica e la creazione di *form* digitali per il tramite di accordi approvati in Conferenza unificata. L'obiettivo dell'Agenda 2020-2023 è garantire uniformità a livello nazionale ed eliminare richieste di dati già in possesso delle pubbliche amministrazioni, estendo l'ambito di applicazione della precedente Agenda 2015-2017 a settori come la banda ultra larga, l'autorizzazione sismica e quella paesaggistica.

L'Agenda prevede, inoltre, il supporto alle Amministrazioni per accelerare le procedure complesse in settori strategici per la ripresa economica¹²¹. Preso atto del fatto che l'insufficienza di competenze professionali adeguate all'interno delle Amministrazioni peggiora la gestione di tali procedure, l'azione programmata prevede l'affiancamento di *team* di esperti multidisciplinari, specializzati nella velocizzazione dei procedimenti complessi. Si propone anche la sperimentazione di nuovi modelli che consentano alle Regioni, previo accordo con i Comuni, di delegare i poteri di amministrazione procedente o le funzioni istruttorie per specifiche tipologie di procedimenti. Inoltre, l'ANCI e le Regioni, potranno sperimentare iniziative per favorire la costituzione di nuovi sportelli unici per le attività produttive o il consolidamento di quelli esistenti, creando un modello a “geometria variabile” e su base volontaria per i Comuni.

Alla digitalizzazione dei procedimenti, delle fasi procedurali e degli adempimenti richiesti a cittadini e imprese l'Agenda 2020-2023 dedica il Capitolo “Semplificazione e digitalizzazione”. Queste azioni sono

121 Tra questi, l'Agenda richiama, a titolo esemplificativo, i settori delle infrastrutture, delle opere pubbliche, delle valutazioni ambientali, della transizione digitale, dell'urbanistica, dell'edilizia e del paesaggio.

organizzate in cinque schede¹²², dedicate: a) all’implementazione del principio “*once only*”; b) all’accesso alle banche dati dell’Agenzia delle Entrate; c) alla digitalizzazione delle procedure SUAP; d) alla digitalizzazione delle procedure edilizie; e) alla creazione di un *repository* dei documenti per lo scambio di documentazione tra le Amministrazioni.

a) La prima scheda parte regolamenta il principio *once only*, secondo il quale l’Amministrazione non deve richiedere ai cittadini ed alle imprese informazioni di cui già dispone, definendo azioni programmatiche per renderlo effettivo, “*consentendo alle amministrazioni pubbliche di accedere agevolmente ai dati ai fini dell’acquisizione di ufficio e dei controlli sulle autocertificazioni*”.

La scheda si conclude con l’illustrazione delle quattro azioni programmate in questa materia¹²³.

b) La seconda scheda considera l’accesso ai dati dell’Agenzia delle Entrate come un elemento di accelerazione dell’*iter* di concessione dei benefici e di semplificazione dei controlli fiscali. In questo contesto, l’Agenzia delle Entrate ha la necessità di interagire con un vasto numero di enti pubblici e privati tramite servizi di cooperazione informatica, regolati da specifiche convenzioni che definiscono i servizi offerti e il modo in cui vengono erogati. L’obiettivo principale è quello di promuovere una maggiore consapevolezza riguardo alle modalità di accesso ai dati disponibili presso l’Agenzia delle Entrate, sia per le Amministrazioni Pubbliche che per i privati. A tal fine, è prevista la creazione di un catalogo completo degli accordi quadro e dei servizi offerti, che includa sia le collaborazioni già esistenti sia quelle previste dalla recente normativa.

c) La terza scheda si concentra sulla digitalizzazione delle procedure relative alle attività d’impresa, con un *focus* particolare sulle modalità di gestione del cd. Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap). Si parte da una analisi della situazione attuale, che evidenzia una certa disomogeneità nell’applicazione delle disposizioni previste dal d.P.R. n. 160/2010, da cui scaturiscono diversi problemi, tra cui un’efficacia ridotta nei servizi offerti, costi elevati per le imprese e ritardi nei controlli da parte delle Amministrazioni. Tuttavia, le opportunità offerte dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, insieme

122 Le cinque schede hanno come titolo rispettivamente, “Once only: autocertificazione e controlli ex post”; “Accesso alle banche dati dell’agenzia delle entrate”; “Sistema SUAP: digitalizzazione delle procedure per le attività di impresa”; “Digitalizzazione procedure edilizie”; “Repository dei documenti per agevolare lo scambio della documentazione tra le amministrazioni”.

123 Sono previste attività di supporto, promozione e monitoraggio dell’attuazione delle nuove disposizioni, con particolare riferimento a quelle riguardanti gli accordi quadro, tramite i quali le pubbliche amministrazioni certificanti detentrici assicurano la fruizione dei dati da esse stesse formati, raccolti e conservati alle altre pubbliche amministrazioni e ai gestori di servizi pubblici (art. 50, comma 2-ter, D.Lgs. n. 82/2005, come modificato dall’art. 264, D.L. n. 34/2020). Segue un impegno, enunciato in termini più generici, per realizzare la piattaforma di interoperabilità, che comprende la standardizzazione e la razionalizzazione degli accordi di fruizione. Si prevede, poi, l’analisi delle buone pratiche e delle problematiche attuative delle norme menzionate, al fine di predisporre indicazioni e modelli operativi in merito ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all’acquisizione diretta di dati e documenti. Si prevede, infine, anche sulla base delle segnalazioni degli *stakeholder* e delle amministrazioni, l’individuazione degli ostacoli all’attuazione del principio *once only* e la predisposizione delle proposte per rimuoverli. Cfr. G. VESPERINI, *L’Agenda per la semplificazione 2020-2023*, cit., 2021, pp. 157-158, nota 19.

all'attuazione di iniziative di standardizzazione della modulistica utilizzata dai Suap, permettono lo sviluppo di un'interoperabilità più efficace tra i Suap stessi e le Amministrazioni coinvolte nei procedimenti¹²⁴. A tal fine, è prevista un'azione congiunta di tutti i soggetti istituzionali interessati al fine di definire in modo completo le modalità di interoperabilità tra sistemi informatici.

d) La quarta scheda riguarda la digitalizzazione delle procedure edilizie, concentrandosi principalmente sull'ottimizzazione del funzionamento dello Sportello Unico per l'Edilizia (Sue). Partendo dall'analisi delle criticità riscontrate nell'applicazione del d.P.R. n.380/2001, che ha istituito un punto di accesso unico per i privati per l'ottenimento dei titoli edilizi e per la gestione dei rapporti con le altre Amministrazioni coinvolte nei procedimenti edilizi, si evidenzia la necessità di garantire un'integrazione più efficace dei sistemi informativi utilizzati dai Suap e dai Sue al fine di semplificare e velocizzare i procedimenti edilizi. Anche questo obiettivo richiede un'azione coordinata dei soggetti istituzionali coinvolti per definire regole tecniche comuni e per condividere eventuali adeguamenti normativi necessari¹²⁵.

e) La quinta scheda si occupa del “*Repository dei documenti per agevolare lo scambio della documentazione tra le amministrazioni?*”. Il problema che si intende risolvere è rappresentato dall'esigenza di trasmettere tra le Amministrazioni documenti di grandi dimensioni, cosa che non è possibile fare attraverso sistemi di posta elettronica certificata (PEC) in quanto limitati nella dimensione degli allegati. Si propone quindi di definire *standard* per l'istituzione di *repository* centralizzati, accessibili agli enti terzi coinvolti nei procedimenti, al fine di facilitare lo scambio di documenti e ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti. Il metodo di definizione delle concrete azioni programmatiche è sempre lo stesso, con l'intervento congiunto dei soggetti istituzionali interessati per identificare le soluzioni più adatte e per definire le modalità di implementazione.

124 Si tratta di un adempimento peraltro necessario a garantire l'attuazione del Reg. EU 2018/1724, istitutivo dello sportello unico digitale, che fissa al 12 dicembre 2023 la data di completa digitalizzazione delle procedure per l'avvio, la gestione e la chiusura di una impresa.

125 Si prevedono una ricognizione dei sistemi esistenti e delle *best practices*, una analisi puntuale dei processi, al fine di determinare gli endoprocedimenti realizzati dalle amministrazioni interessate e ricostruire le esperienze di comunicazione tra le stesse; la definizione delle regole conformi al modello di interoperabilità per la comunicazione degli allegati di grande volume, attraverso l'individuazione delle caratteristiche tecniche e delle modalità di utilizzo di *repository* condivisi; l'individuazione e la realizzazione degli aggiornamenti normativi necessari; la definizione, in maniera condivisa con le amministrazioni interessate, delle specifiche tecniche che individuano le modalità per assicurare l'interoperabilità dei sistemi informativi delle stesse amministrazioni; la definizione e la pianificazione delle azioni necessarie per la realizzazione o per l'aggiornamento dei sistemi informativi territoriali; l'individuazione delle modalità e degli strumenti per la digitalizzazione degli ordinamenti. Cfr. G. VESPERINI, *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, cit., 2021, p. 159, nota 25.

2.2. L'Agenda per la Semplificazione 2022-2026

Nel corso del 2021, in parallelo all'avvio delle prime iniziative previste dall'Agenda, è stato approvato il PNRR, che includeva importanti interventi di semplificazione e digitalizzazione, alcuni dei quali si andavano ad aggiungere a quelli già contemplati dal suddetto strumento di programmazione. Pertanto, al fine di massimizzare l'efficacia delle azioni programmate e evitare sovrapposizioni, il testo dell'Agenda è stato aggiornato al nuovo contesto, a seguito dell'intesa dell'11 maggio 2022 raggiunta in Conferenza unificata. L'aggiornamento è stato voluto per rendere l'Agenda lo strumento principale di attuazione delle linee guida individuate nel PNRR. In ragione di ciò, si è anche deciso di prolungare la durata dell'Agenda fino al 2026 per renderla coerente con il periodo di efficacia del PNRR.

La nuova Agenda per la semplificazione 2022-2026 comprende una serie di azioni di semplificazione condivise tra Governo, Regioni ed enti locali, ciascuna con obiettivi, scadenze e risultati definiti secondo un cronoprogramma delle attività, funzionale alla verifica in tempo reale del loro progresso e dei risultati attesi. Le azioni programmate continuano a perseguire gli obiettivi iniziali di eliminazione dei vincoli burocratici e riduzione dei tempi e dei costi amministrativi per imprese e cittadini. La concertazione e il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali restano fondamentali elementi chiave del metodo e dei contenuti dell'Agenda divenendo, a seguito dell'adozione del PNRR, ancora più strategici. Ritroviamo la previsione di un monitoraggio periodico sull'attuazione delle attività, integrato dalle segnalazioni e dai suggerimenti di associazioni dei cittadini e delle imprese sulle criticità emerse in questa fase.

Un Comitato interistituzionale, supportato da un Tavolo tecnico, è responsabile dell'indirizzo e della verifica dell'attuazione dell'Agenda. A tali organismi è inoltre affidato l'aggiornamento periodico delle azioni programmate in Agenda sulla base ai risultati del monitoraggio e alle consultazioni con gli *stakeholders*. A supporto dei soggetti responsabili delle diverse azioni viene confermata la previsione in affiancamento di *team* di esperti, gruppi di lavoro e *task force* per garantire il successo degli obiettivi stabiliti. Le azioni pianificate nell'Agenda riguardano quattro fondamentali settori di intervento: a) la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure; b) la velocizzazione delle stesse; c) la semplificazione e la digitalizzazione; d) la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano.

a) Il primo gruppo di azioni mira a semplificare e reingegnerizzare le procedure amministrative legate all'avvio e all'esercizio delle attività economiche. Come visto, il PNRR delinea una serie di azioni di semplificazione amministrative, sulla scorta dei principi guida europei. Più in particolare, viene fissato l'ambizioso obiettivo di semplificare e rinnovare un totale di duecento procedure entro il 2024 e di seicento entro il 2026. A tal fine, l'Agenda propone la creazione di un "catalogo delle procedure", il cui obiettivo è uniformare i regimi amministrativi, eliminando adempimenti e autorizzazioni ritenuti non

indispensabili. Tale catalogo fungerà da base per l'identificazione e la razionalizzazione di procedure particolarmente critiche, da selezionare in collaborazione con gli *stakeholder*¹²⁶, sulla base di parametri da definire (rilevanza, impatto sull'utenza, urgenza con riferimento ad altri interventi del PNRR ecc.). Sempre nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione delle procedure, l'Agenda conferma le iniziative volte a standardizzare e semplificare i moduli e le procedure telematiche per favorire un accesso più agevole e veloce alle pratiche da parte degli utenti.

Un'altra area prioritaria, in tale ambito, è quella dei controlli sulle imprese¹³⁰. L'obiettivo è chiarire e rendere più coerente il quadro regolatorio, oltre a migliorare il coordinamento delle attività di controllo, così da agevolare il lavoro delle imprese e migliorare la loro conformità alle norme vigenti.

b) Il secondo gruppo di azioni mira principalmente a ridurre i tempi delle procedure legate agli interventi per la ripresa economica e a garantire maggiore certezza in merito ai loro tempi di conclusione. Questo obiettivo viene raggiunto attraverso l'implementazione di azioni di supporto alle Amministrazioni coinvolte nella gestione delle cd. "procedure complesse", che coinvolgono una molteplicità di soggetti nella gestione e valutazione di interventi strategici (infrastrutture, opere pubbliche e transizione digitale ecc.)¹²⁷. Particolare attenzione viene posta sulla pubblicazione dei tempi di conclusione delle procedure, al fine di incentivare una riduzione progressiva dei tempi di esecuzione, anche attraverso il confronto tra le pratiche adottate dalle diverse amministrazioni¹²⁸.

126 Le attività previste in questo ambito prevedono: la ricognizione dei regimi e semplificazione di un primo set di procedure da semplificare e standardizzare; la semplificazione, reingegnerizzazione e digitalizzazione delle procedure individuate; la pubblicazione di un primo catalogo dei regimi e delle procedure; la definizione della modulistica standard e dei relativi schemi dati per il primo set di procedure; la semplificazione, reingegnerizzazione e digitalizzazione di un secondo set di procedure con le stesse modalità operative; l'aggiornamento del catalogo dei regimi e delle procedure sulla base delle ulteriori semplificazioni effettuate; l'eventuale integrazione della ricognizione.

127 L'azione prevede la messa a disposizione, per un periodo 36 mesi, di *team* di esperti multidisciplinari dedicati alla velocizzazione dei procedimenti complessi. I *team* di esperti, con comprovata competenza nelle materie oggetto delle procedure interessate dall'intervento, opereranno a supporto delle amministrazioni coinvolte fornendo loro attività di affiancamento e consulenziali. Le attività di supporto verranno coordinate e monitorate da *pool* a livello regionale enazionale e saranno accompagnate da attività di diffusione, formazione e supporto rivolte al personale in servizio e a quello che verri reclutato a seguito delle procedure concorsuali.

128 L'intervento prevede la realizzazione di un percorso condiviso per la definizione di linee guida per la misurazione che - tenendo conto delle diverse realtà territoriali e amministrative - definiscano un metodo proporzionato e sostenibile per la selezione dei procedimenti da misurare e delle tecniche da adottare, al fine di garantire l'effettiva attuazione dell'obbligo stabilito dal DL Semplificazioni. Le linee guida definiranno inoltre modalità e strumenti per la pubblicazione dei risultati della misurazione. Le modalità condivise di misurazione dei tempi effettivi dei procedimenti costituiscono un efficace strumento di lavoro per i *teams* di esperti multidisciplinari di cui alla linea 2.1. Per tipologie omogenee di amministrazione al fine di garantire la confrontabilità dei dati pubblicati, si prevede inoltre l'individuazione, in accordo con le amministrazioni interessate, di un set minimo di procedure da misurare comune a ciascuna tipologia (amministrazioni regionali; amministrazioni comunali, eventualmente differenziate per dimensione). Coerentemente con l'approccio graduale dell'Agenda, il numero delle procedure comuni sari via via ampliato sulla base dell'esperienza maturata, nonchè del feedback ricevuto dalle amministrazioni e dagli stakeholder. Sempre nell'ottica di garantire l'effettività alla misurazione, l'intervento prevede un percorso di accompagnamento alle amministrazioni nella corretta applicazione delle linee guida, mediante azioni di formazione e comunicazione e l'attivazione di un sistema di monitoraggio sistematico sullo stato di attuazione della misurazione.

c) Il terzo gruppo di misure si concentra sulle politiche di digitalizzazione amministrativa, considerata un prerequisito essenziale per migliorare l'accesso alle procedure amministrative e per garantirne una gestione più efficace ed efficiente, sulla base dei criteri di standardizzazione condivisa, salvaguardia degli investimenti effettuati e sussidiarietà. Il PNRR prevede, in proposito, un'importante linea di attività denominata “*Digitalizzazione delle procedure per edilizia ed attività produttive e operatività degli sportelli unici*”, che prevede azioni specifiche volte a garantire la piena digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, con particolare attenzione a quelli gestiti dai Suap e dai Sue, favorendo l'interoperabilità dei flussi documentali e degli schemi dati tra le varie Amministrazioni¹²⁹. L'Agenda svolge un ruolo cruciale nel coordinamento e nell'attuazione di queste iniziative, lavorando in sinergia con altre iniziative¹³⁰ sempre attinenti alla semplificazione ed alla digitalizzazione. In linea con l'Agenda 2020-2023 vengono affrontati i diversi problemi che ostacolano la piena digitalizzazione delle procedure amministrative, quali la gestione di pratiche con allegati di grandi dimensioni e l'attuazione del principio *once only*, attraverso l'accesso alle banche dati per l'acquisizione d'ufficio e i controlli sulle autocertificazioni.

d) Il quarto gruppo di azioni è dedicato al superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del PNRR, supportando e monitorando l'attuazione delle misure già previste negli interventi normativi più recenti e continuando il lavoro di semplificazione mediante la formulazione di nuove iniziative, anche di natura organizzativa e tecnologica. Tra i primi interventi in programma si segnalano: la tutela ambientale e la green economy, l'edilizia e la rigenerazione urbana, la banda ultra larga e il settore degli appalti pubblici.

¹²⁹ L'intervento, attuato nella seconda metà del 2021, prevede due linee di attività. La prima riguarda l'avvio di un percorso condiviso di semplificazione dei controlli a livello territoriale, a partire da aree di regolazione di particolare importanza per le imprese, in cui le Regioni e i Comuni rivestono un ruolo rilevante (ambiente, igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro), mediante l'analisi e la diffusione di modelli di razionalizzazione dell'attività ispettiva. La seconda concerne l'elaborazione di indicazioni operative e proposte normative per la razionalizzazione e semplificazione dei controlli a livello nazionale, basato su interventi volti a restituire chiarezza e coerenza al quadro regolatorio e sulla definizione di un sistema coordinato di banche dati sulle attività di controllo, anche valorizzando lo strumento del fascicolo informatico di impresa. Per la realizzazione delle attività si prevede, per il Suap di affiancare e potenziare il gruppo tecnico previsto dall'allegato tecnico del DPR 160/2010 (7 rappresentanti di AgID, Dipartimento per la Trasformazione Digitale, Unioncamere, Conferenza delle Regioni e ANCI). Tale gruppo dovrà occuparsi anche delle specifiche tecniche relative ai procedimenti per l'edilizia (in quanto le pratiche di edilizia produttiva sono endoprocedimenti del Suap, in stretto raccordo con il Tavolo tecnico per il Sue e il coinvolgimento, ove necessario, degli Enti terzi coinvolti nei procedimenti. Per il Sue, si prevede invece di istituire un analogo Tavolo tecnico con gli stessi componenti del Tavolo Tecnico Suap, con l'aggiunta di rappresentanti di ANCI esperti di procedure edilizi, del Dipartimento della Funzione Pubblica e Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile. Tale gruppo dovrà occuparsi delle specifiche tecniche relative ai procedimenti per l'edilizia, ivi compreso il front-office del Sue, di concerto con il Tavolo tecnico per il Suap. I due gruppi dovranno necessariamente lavorare in stretta sinergia, al fine di favorire la piena integrazione tra Suap e Sue e la digitalizzazione delle procedure secondo regole tecniche uniformi. A tale scopo essi riferiscono periodicamente sull'andamento dei lavori al tavolo di coordinamento dell'Agenda 2020-2026. Il coordinamento dei due gruppi sarà a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica e, per gli aspetti tecnici, di AgID.

¹³⁰ Il riferimento è, in particolare, ai progetti del Ministero della transizione digitale sul *Single Digital Gateway* e sulla Piattaforma Digitale Nazionale Dati.

3. La *smart regulation* come leva per la semplificazione

È interessante notare come il ricorso allo strumento dell'Agenda per la semplificazione, quale strumento di programmazione multilivello degli interventi legislativi funzionali alla semplificazione delle Pubbliche Amministrazioni si collochi nel solco di quel metodo di decisione pubblica condivisa che prende il nome di “*smart regulation*”. Ciò comporta una serie di conseguenze – sia in ordine alla struttura che agli effetti dello strumento regolatorio – che verranno esaminate nel prosieguo dell'indagine del presente contributo. Preliminarmente, occorre ricordare che il concetto di miglioramento della qualità della regolamentazione, noto come “*better regulation*”¹³¹, è stato oggetto di crescente attenzione sin dagli anni Novanta, soprattutto grazie all'influenza dell'OCSE¹³². Tuttavia, è con l'inizio del nuovo millennio che questo tema ha guadagnato maggiore visibilità, grazie anche allo sviluppo del concetto di “*smart regulation*”¹³⁷. Tale approccio ha raggiunto il proprio culmine nel 2015 con l'adozione del Pacchetto della Commissione Europea, che ha codificato una serie di principi e strumenti di promozione della qualità della legislazione a livello europeo.

In un primo momento, le istituzioni europee, seguendo l'esempio di altri ordinamenti¹³³, si sono concentrate sulla *better regulation* in un'ottica di semplificazione normativa, valorizzando soprattutto il ricorso allo strumento delle consultazioni con i destinatari delle decisioni pubbliche e la valutazione di impatto della regolazione. A prescindere dal polimorfismo della definizione¹³⁴, tale approccio muove dalla necessità di ridurre gli oneri amministrativi e sostenere il mercato, neutralizzando le distorsioni e gli ostacoli all'attività imprenditoriale generati da una regolamentazione di scarsa qualità (cd. *regulatory costs* e

131 Numerosi sono i contributi in dottrina sul tema della *better regulation*. *Ex multis*, si v. L. TRUCCO, *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 62 ss.; G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996; J. PELKMANS, S. LABORY, G. MAJONE, *Better EU regulatory quality: assessing current initiatives and new proposals*, in G. GALLI, J. PELKMANS (ed. by), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Elgar, Cheltenham, 2000; R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, p. 485 ss.; J.B. WEINER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, 2006, p. 447 ss.; L. ALLIO, *Better Regulation in the European Commission*, in C. KIRKPATRIK, D. PARKER (eds.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007, p. 72 ss.; A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 94 ss.; C.M. RADAELLI, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 190 ss.; G. VOSA, “*Leggiferare con intelligenza*” fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione del diritto parlamentare europeo, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 11 ss.

¹³² A sua volta influenzata dalle esperienze di USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda. Cfr. M.D. MCCUBBINS, R.G. NOLL, B.R. WEINGAST, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in *Journal of Law, Economics and Organizations*, 1987, p. 243 ss.; P. CARROL, *Moving from Form to Substance: Measuring Regulatory Performance in a Federal State*, ECPR Conference, Pisa, 2007.

¹³³ N. GUNNINGHAM, D. SINCLAIR, *Introduction*, in ID. (ed.), *Smart regulation*, Oxford University Press, 1999, p. 133 ss. Per un'analisi comparata degli strumenti di *better regulation* si rinvia a C.M. RADAELLI, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata. Analisi e strumenti per l'innovazione. Esperienze*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

¹³⁴ Evidenzia questo aspetto A. MORRONE, *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 5, il quale osserva che “*Per l'Ocse si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto. Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell'azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica*”.

compliance costs). Il fondamento essenzialmente economico delle politiche di *better regulation* è comprovato dal significativo sviluppo che ha avuto la strategia europea di qualità della regolazione dopo la crisi economica, con l'OCSE che è nuovamente intervenuta nel 2012¹³⁵ a sottolinearne la centralità e l'adozione di un nuovo Pacchetto europeo nel 2015¹³⁶. Ciononostante, la *better regulation* non va circoscritta alla sola dimensione economica, dal momento che la stessa si rivela funzionale anche alla risoluzione di questioni socio-economiche più ampie, favorendo ad esempio la modernizzazione dei processi sui quali è chiamata ad intervenire.

L'Unione europea ha da sempre considerato la qualità della regolamentazione un obiettivo cruciale da garantire, in quanto funzionale ad evitare regole di condotta mal concepite, inefficienti o inutilmente gravose per i destinatari¹³⁷. L'adozione nel 2010 della Comunicazione della Commissione europea "*Legiferare con intelligenza*"¹³⁸ è convenzionalmente considerato un punto di svolta¹³⁹ per le politiche europee sulla qualità della regolazione, come testimonia anche il passaggio dalla "*better regulation*" alla "*smart regulation*". Tale comunicazione ha segnato un nuovo approccio, sottolineando l'importanza di una legislazione che supporti la crescita economica e la competitività, specialmente in un contesto segnato dalla crisi economica.

L'idea alla base della *smart regulation* è quella di adottare un approccio globale, che si estenda lungo tutto il ciclo di vita normativo (cd. *life cycle approach*¹⁴⁰) e che sia finalizzato a migliorare la produzione normativa. Si va, dunque, oltre la settorialità caratteristica della *better regulation* (ispirata dal motto "*less is more*") per abbracciare un approccio che considera l'atto normativo dalla sua elaborazione fino alla sua applicazione e alle sue possibili modifiche successive. Questo approccio implica una revisione completa degli strumenti disponibili e il potenziamento della valutazione dell'impatto della normativa, sia prima che dopo la sua adozione, oltre a coinvolgere un numero più ampio di soggetti nelle fasi consultative.

¹³⁵ Il riferimento è alla *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* del 2012.

¹³⁶ Il riferimento è alla Comunicazione "*EU Regulatory Fitness*" del dicembre 2012, che ha introdotto il programma "*Regulatory Fitness and Performance Programme*" (REFIT), operativo dal 2013.

¹³⁷ La Commissione europea, nella Comunicazione, *Better regulation for better results – An EU agenda*, del 19 maggio 2015, COM(2015) 215 final, ha chiarito che per migliorare la legislazione occorre «fare in modo che gli ambiziosi obiettivi politici che ci siamo posti siano effettivamente raggiunti. (...) Non dovremmo imporre le politiche, bensì prepararle in modo inclusivo e totalmente trasparente, dialogando con i destinatari della legislazione e tenendo conto dei loro pareri, in modo da produrre norme facili da attuare. (...) Legiferare meglio non è un semplice adempimento burocratico. I cittadini, le imprese e le altre parti interessate giudicano l'Unione europea sulla base dell'impatto delle sue azioni: non solo delle iniziative nuove, ma anche – soprattutto – degli atti legislativi già in vigore».

¹³⁸ COM(2010)543 *Smart regulation in the EU*.

¹³⁹ Parlano di "*spartiacque delle politiche europee*" S. SALVI, F. SARPI, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, p. 983.

¹⁴⁰ Si legge nella Comunicazione del 2010: "*smart regulation is about the whole policy cycle – from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision. We must build on the strengths of the impact assessment system for new legislation. But we must match this investment with similar efforts to manage and implement the body of existing legislation to ensure that it delivers the intended benefits. This requires a greater awareness by all actors of the fact that implementing existing legislation properly and amending it in the light of experience is as important as the new legislation we put on the table*".



Ciò detto in generale riguardo ai cardini della *smart regulation* occorre dar conto delle ragioni in forza delle quali è possibile qualificare in questi termini lo strumento dell'Agenda per la semplificazione. In primo luogo, si è osservato come il metodo dell'Agenda si sia sviluppato a partire dal 2014 per superare l'approccio normativo-dualista precedente di promozione delle politiche di semplificazione, in quanto disomogeneo nei suoi approdi finali e foriero di stratificazioni normative, di per sé contrastanti con la stessa *ratio* semplificatoria. L'Agenda per la semplificazione nasce, pertanto, come strumento di programmazione concertata tra i vari livelli governativi, per prevenire – in sede di Conferenza unificata – eventuali contrasti interpretativi e divergenze applicative. Il modello a cui la stessa si ispira ha, pertanto, carattere amministrativo-condiviso, con ciò ottimizzando la qualità delle regole chiamate a guidare i processi di semplificazione amministrativa.

Un secondo argomento in favore della natura di strumento di *smart regulation* dell'Agenda per la semplificazione è poi dato dalla previsione di meccanismi di consultazione, preventiva e successiva, dei soggetti destinatari delle azioni programmate. In particolare, l'Agenda a più riprese rimette la definizione delle norme di dettaglio ad organismi paritetici nei quali trovano rappresentanza, non solo rappresentanti delle Amministrazioni Pubbliche, ma anche associazioni di categoria rappresentative degli interessi dei cittadini e delle imprese. Parimenti, tale partecipazione dei privati all'elaborazione delle norme in materia di semplificazione emerge anche in fase di attuazione delle misure di Piano. Come si è avuto occasione di evidenziare, le stesse norme istitutive delle diverse Agende che si sono nel tempo susseguite prevedono meccanismi di monitoraggio e periodica valutazione delle politiche di semplificazione che sono chiamati a svolgere, non soltanto organismi tecnici a ciò deputati (comitati, *task force*, *team* di esperti ecc.) ma anche soggetti privati organizzati (associazioni di cittadini e imprese). Questi ultimi, infatti, possono presentare segnalazioni e proposte alle Autorità competenti, che dovranno essere poi raccolte all'interno di periodici report di monitoraggio dell'attuazione delle azioni in Agenda.

Infine, non va sottaciuta la duttilità di uno strumento come quello in esame, che può essere facilmente modificato e riadattato alle più disparate sopravvenienze, senza dover invece attendere le più lunghe ed articolate modalità di funzionamento dei procedimenti legislativi. Un esempio di tale duttilità è dato proprio dall'Agenda 2023, la cui adozione è stata originata dall'entrata in vigore del PNRR. In definitiva, alla luce delle considerazioni esposte è ben possibile qualificare l'Agenda per la semplificazione come uno strumento di *smart regulation*, flessibile, partecipato e aggiornato cui ricorrere agevolmente per condensare la volontà politica e i bisogni dei cittadini in azioni programmatiche prodromiche ad una normativa tendenzialmente di qualità.

3.1. L'effettività della regolazione come corollario delle scelte partecipate

Importante corollario della qualificazione dell'Agenda per la Semplificazione in termini di strumento di *smart regulation* è rappresentato dalla necessità di predisporre, a valle della relativa introduzione, adeguati meccanismi di monitoraggio sull'attuazione delle misure ivi previste. Il ricorso alla regolazione implica, infatti, la garanzia di effettività del rispetto delle regole definite a monte con la partecipazione di plurimi attori istituzionali. L'effettività della regolazione, in tale ottica, concretizza e sigilla il carattere condiviso delle scelte di politica pubblica, manifestando un'adesione ideologica, prima ancora che normativa, ai precetti regolatori da parte degli operatori pubblici e privati che ad essi hanno consapevolmente scelto di vincolarsi.

L'effettività dei controlli pubblici sull'attività svolta dai privati finisce indirettamente per condizionare l'effettività della regolazione. L'effettività, da taluno descritta come “*capacità di calarsi sui fatti*”¹⁴¹, applicata al tema dei controlli significa, da un lato, “*possibilità di conseguire un risultato efficace*”¹⁴² dell'azione pubblica, e, dall'altro, capacità dell'amministrazione di imporsi sui soggetti sottoposti nonché di tutelarne le situazioni giuridiche soggettive.

Quanto al primo significato, l'effettività viene tradizionalmente riferita ai controlli giurisdizionali (che esulano dal presente campo d'indagine)¹⁴³ ed alla “*vigilanza esercitata dalle autorità indipendenti sull'andamento dei mercati*”¹⁴⁴. Quanto al secondo significato, l'effettività diventa lo strumento a disposizione del potere pubblico di espressione della sovranità¹⁴⁵. È questa la nozione sin

¹⁴¹ N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, pag. 9. L'emancipazione del concetto di effettività da quello di validità ed efficacia si deve a H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1934, trad. R. TREVES, Einaudi, Torino, 2000, 68-69 e 146-148. Sul tema, si v. ID. *General Theory of Law and the State*, 1945, trad. A. WEDBERG, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1949, 121-122; ID., trad. R. TREVES, *Formalismo giuridico e realtà sociale*, S.L. PAULSON (a cura di), Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1992. Successivamente, il tema dell'effettività è stato pienamente sviluppato da S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918, Sansoni, Firenze, 1946, p. 42. Per una ricostruzione delle diverse elaborazioni dottrinali della nozione di teoria generale di effettività, si v. P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Giuffrè, Milano, 1953, 35-67; ID., *Effettività (principio di)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 420 e ss.

¹⁴² M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Ed. Scientifica, Napoli, 2011, pp. 244-245; ID., *L'effettività e il diritto amministrativo*, Ed. Scientifica, Napoli, 2011, p. 10, che distingue tre significati di effettività, (“effettività-fatto”, “effettività-risultato”, “effettività-principio”), gli ultimi due dei quali sono propri del diritto amministrativo.

¹⁴³ Sulla distinzione tra controlli amministrativi e giurisdizionali sull'attività amministrativa si rinvia, per tutti, a G. ROEHRSEN, *Giustizia amministrativa*, in *Noviss. Dig. It.*, 1961, pp. 1115-1130. Sul concetto di controllo amministrativo si v. G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, 2000, pp. 1217-1223; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 57-62.

¹⁴⁴ M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, op. cit., 245.

¹⁴⁵ P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 79, definisce l'effettività come “*quella regola in base a cui si considera legittimamente costituita la comunità politica, nella quale esiste un governo che, per un periodo di tempo prolungatosi senza soluzione di continuità, esercita organicamente uno stabile, palese potere, realmente obbedito dalla maggior parte dei soggetti viventi nell'ambito della comunità medesima*”.

dall'origine ricondotta alla funzione di controllo in senso ampio, che favorisce la conservazione dello Stato e favorisce la realizzazione delle finalità di interesse generale¹⁴⁶.

Il nostro ordinamento conosce due fondamentali tipologie di controllo¹⁴⁷: quello sull'amministrazione e quello sui privati¹⁴⁸. Per entrambe le accezioni è stato sollevato un problema di effettività. Da un lato, rispetto ai controlli sull'amministrazione, l'effettività è il parametro sulla cui scorta valutare se le amministrazioni controllate abbiano svolto correttamente le proprie funzioni. Come noto, storicamente si è passati dal controllo di legittimità sugli atti e sulle pubbliche spese¹⁴⁹, basato su criteri formali di efficacia e validità degli atti amministrativi, ad una nozione di controllo mirato a garantire l'effettività dell'azione amministrativa intesa in senso dinamico, sulla base dei criteri dell'efficacia, dell'economicità e dell'efficienza¹⁵⁰. Dall'altro, rispetto ai controlli sull'attività dei privati, l'effettività va considerata sia in sede di attuazione ad opera del privato delle prescrizioni amministrative¹⁵¹, che al carattere del controllo stesso¹⁵².

La dottrina che ha indagato il tema dell'effettività dei controlli pubblici sui soggetti privati si è concentrata essenzialmente sui controlli ispettivi sulle imprese¹⁵³ nella fase di *enforcement* della regolazione pubblica¹⁵⁴.

¹⁴⁶ Osserva in proposito G. BERTI, L. TUMIATI, *Controllo*, in *Enc. Dir.*, X, 1962, p. 302, che l'effettività rientra tra le norme cd. "di secondo grado" che caratterizzano la funzione amministrativa.

¹⁴⁷ Sulle diverse declinazioni della nozione di controllo, si v. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1974, p. 1264. Per una ricostruzione storica del sistema di controlli nell'ordinamento italiano si v. S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della costituzione*, in *Corriere giuridico*, fasc. 2, 1993, 217 e ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015, 11-18.

¹⁴⁸ Tratta dei controlli pubblici sull'attività dei privati M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, cit., pp. 1263-1283.

¹⁴⁹ L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, in L. VANDELLI (a cura di), C. TUBERTINI (con la collaborazione di), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, Angeli, Milano, 2009, 11-26; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2015, pp. 557-573; G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del 52° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 2006*, Giuffrè, Milano, 2007.

¹⁵⁰ Nell'ordinamento europeo si v. E. CANNIZZARO, *Effettività del diritto dell'Unione e rimedi processuali nazionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fasc. 3, 2013, 659-677.

¹⁵¹ Sull'attuazione delle decisioni amministrative rimessa all'amministrazione decidente ovvero ai privati, si v. G. CORSO, *L'effettività delle decisioni amministrative: tipi e problemi*, Relazione al convegno AIPDA, Decisioni amministrative e processi deliberativi, Bergamo, 5-7 ottobre 2017.

¹⁵² G. TUFARELLI, *Polizia amministrativa*, in *Nov. Dig.*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 188, che evidenzia come già nell'ambito della funzione di polizia amministrativa si evidenziava come il mezzo attuativo dei provvedimenti di polizia dovesse risultare proporzionato; idoneo; necessario; tempestivo e di durata commisurata all'esistenza del pericolo.

¹⁵³ M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milano, 1988, 921-922, definisce i controlli ispettivi sono come "le acquisizioni di scienza che costituiscono «esercizio di una potestà che la norma attribuisce a taluni uffici, costituzionali, giudiziari o amministrativi, di fronte alla quale vi è una figura soggettiva che è in situazione di soggezione». Sulle ispezioni amministrative sulle imprese, si v. S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Edizioni dell'Università, Chieti, 1971; ID., *Ispezione (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XXII, 1972; ID., *Le ispezioni amministrative: funzione e caratteri*, Giuffrè, Milano, 1999; M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, fasc. 4, 1989, pp. 1111-1149; F. DI LASCIO, *Le ispezioni amministrative sulle imprese. Analisi teorica e diritto positivo*, Napoli, 2012.

¹⁵⁴ Cfr. OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, 2014, reperibile al seguente [link](#), che definisce l'enforcement come "l'insieme delle attività delle strutture statali o delle strutture delegate dallo Stato volte a promuovere la conformità e raggiungere i risultati delle normative [...] queste attività possono includere:

I controlli pubblici sulle attività economiche, in un contesto di mercato liberalizzato, devono essere ricondotti alla funzione di *market* o *economic regulation*, espressione con cui si è soliti indicare tutte quelle misure pubbliche che influenzano l'organizzazione e il funzionamento delle imprese¹⁵⁵. Si parla di controlli pubblici anche in relazione alla fase di attuazione della cd. *social regulation*¹⁵⁶ di settori caratterizzati dalla presenza di interessi pubblici sensibili¹⁵⁷, quali l'ambiente e la salute, in cui emerge una nozione "polisemica" di controllo¹⁵⁸.

L'interesse della dottrina si è così spostato dai modelli di procedimento amministrativo tradizionali, ispirati alla logica del *command and control* e diretti all'adozione di provvedimenti amministrativi di tipo autorizzatorio, verso altre forme di controllo caratterizzate da "marcata originalità e, innanzitutto, di elevata poliedricità"¹⁵⁹ e rispondenti a nuove forme di regolazione (strumenti consensuali, interventi di *soft law*, regolazione mediante il flusso informativo, *self-regulation* fondate sull'adesione volontaria ecc.)¹⁶⁰. In verità, il tema dell'effettività della regolazione è stato tradizionalmente indagato limitatamente alla fase di elaborazione delle misure di regolazione più che sulla loro attuazione¹⁶¹, al fine di ridurre l'intervento regolatorio (*deregulation*)¹⁶², o renderlo qualitativamente migliore o più "intelligente" (*better* o *smarter regulation*)¹⁶³.

informazione, orientamento e prevenzione; raccolta e analisi dei dati; ispezioni; azioni di applicazione in senso stretto, i.e. avvertimenti, avvisi di miglioramento, multe, azioni penali, ecc".

155 M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008, 56-66.

156 Per la nozione di *social regulation* si v. T. PROSSER, *Law and the regulators*, Clarendon, Oxford, 1997.

157 *Ex multis*, J. SHOLZ, F.H. WEI, *Regulatory Enforcement in a Federalist System*, in *American Political Science Review*, vol. 80, Cambridge University Press, 1986, pp. 1249-1270; B. HUTTER, *Regulating Employers and Employees: Health and Safety in the Workplace*, in *Journal of Law and Society*, fasc. 20, 1993, pp. 425-470; S. SHAPIRO, R. RABINOWITZ, *Punishment versus Cooperation in Regulatory Enforcement: A Case Study of OSHA*, in *Administrative Law Review*, fasc. 14, 1997, pp. 713-762.; W. T. GORMLEY, *Regulatory enforcement styles*, in *Political research quarterly*, fasc. 2, 1998, pp. 363-383.

158 R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 2006, p. 522.

159 Ancora, R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente, cit.*, p. 522.

160 Sulle diverse strategie regolatorie si v. R. BALDWIN, M. CAVE, M. LODGE, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, II ed., Oxford, 2012, pp. 105-226.

161 Sull'effettività legata alla qualità della legislazione, si v. H. STEFANO, H. XANTHAKI (ed. by), *Drafting Legislation. A Modern Approach*, Routledge, Ashgate, 2008; H. XANTHAKI, *Legislative Drafting. Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014; L. MADER, M. TAVRES DE ALMEIDA (ed. by), *Quality of Legislation. Principles and Instruments*, Nomos, 2011; M. MOUSMOUTI, *The "effectiveness test" as a tool for law reform*, in *LALS Student Law Review*, fasc. 1, 2014; ID., *Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?*, in *The Theory and Practice of Legislation*, fasc. 2-3, 2014, pp. 309-327; L. MADER, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, in *Statute Law Review*, 2001, p. 119 ss.; M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.

162 S. CASSESE; E. GERELLI, *Deregulation: la deregolamentazione amministrativa e legislativa*, F. Angeli, Milano, 1987.

163 R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, pp. 485-511.

Più di recente, la dottrina si è concentrata anche sul tema della *responsiveness regulation*¹⁶⁴, vale a dire una regolazione partecipata dai soggetti destinatari delle prassi regolatorie¹⁶⁵. In tale modello teorico l'ente regolatore esercita un controllo meno incisivo, puntando sulla collaborazione del soggetto passivo (*advise and persuade o compliance*), intervenendo con poteri più coercitivi (*deterrence*) in caso di mancato adempimento delle prescrizioni¹⁶⁶.

In realtà, anche il modello della *responsive regulation* è stato variamente criticato, in quanto fondato sull'assunto (poi rivelatosi errato) secondo cui lo scambio di informazioni tra il regolatore e i soggetti regolati fosse agevole e fluido. Sono stati proposti modelli ulteriori fondati ora sul contesto in cui opera il soggetto regolato, ora sul quadro istituzionale e normativo di riferimento, ora sulle diverse logiche sottese a ciascuna strategia di regolazione¹⁶⁷. Secondo alcuni¹⁶⁸ deve essere sostenuta una combinazione tra il metodo di *enforcement* teorizzato dalla dottrina sulla *responsive regulation* e le strategie di *smart regulation*; secondo altri¹⁶⁹, invece, vanno applicati i principi della *responsive regulation* nella fase attuativa della regolazione basata sull'analisi di rischio.

Attenta dottrina¹⁷⁰ ha chiarito che “*esistono sul piano dell'effettività gli strumenti necessari alla ricerca e alla determinazione sistematica di soluzioni più adeguate, più miti, cioè a dire equilibrate e proporzionate nella relazione fra mezzi e fini specie guardando all'equilibrio fra costi e benefici*”. Per garantire l'osservanza delle prescrizioni regolatorie imposte ai privati l'amministrazione non deve necessariamente procedere attraverso controlli pubblici, ben potendo raggiungere il medesimo risultato adottando strumenti alternativi ai tradizionali interventi di *command and control*, quali il ricorso a meccanismi di mercato, di informazione, di certificazione volontaria, di regolazione asimmetrica e di responsabilità civile¹⁷¹. Queste considerazioni ci portano a concludere nel senso che l'effettività della regolazione passa inevitabilmente attraverso una maggiore attenzione da parte del legislatore alla fase di attuazione della regolazione, anche attraverso strumenti alternativi ai controlli, tenendo in considerazione le peculiarità di ciascun tipo di controllo, sia in termini di finalità e oggetto, sia di aspetti organizzativi, sia di strumenti attuativi.

164 La teoria della *responsive regulation* è stata elaborata da I. AYRES, J. BRAITHWAITE, *Responsive Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

165 E. BARDACH, R.A. KAGAN, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 132.

166 Per una ricostruzione dei diversi approcci dottrinari, si v. N. GUNNINGHAM, *Enforcement and compliance strategies*, in *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 120-145.

167 R. BALDWIN, J. BLACK, *Really Responsive Regulation*, in *Modern Law Review*, fasc. 71, 2008, pp. 59-94.

168 N. GUNNINGHAM, P. GRABOSKY, *Smart Regulation*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

169 R. BALDWIN, J. BLACK, *Really Responsive Risk-Based Regulation*, in *Law & Policy*, fasc. 2, 2010, 181-213.

170 S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011, p.186.

171 OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, *cit.*, p. 2326.



Volendo applicare tali coordinate ermeneutiche allo strumento di *smart regulation* rappresentato dall'Agenda per la semplificazione, occorre prestare particolare attenzione alle forme di partecipazione dei soggetti interessati allo sviluppo di politiche di semplificazione amministrativa. Vanno, in tal senso, apprezzati i tentativi legislativi di assoggettare le azioni programmatiche previste in Agenda al controllo diffuso di soggetti pubblici e privati ai fini dell'elaborazione di periodici report di monitoraggio. In ragione della natura regolatoria dello strumento dell'Agenda si auspica, tuttavia, un ulteriore passo in avanti a garanzia dell'effettività delle misure ivi previste.

In particolare, occorre in primo luogo definire in via legislativa – e dunque attraverso norme generali e astratte, valide per la pluralità dei processi riformatori – le modalità di partecipazione dei privati ai processi decisionali in tema di semplificazione amministrativa, sottraendo tale scelta alla discrezionalità dell'intesa (politica) raggiunta di volta in volta in sede di Conferenza unificata. In secondo luogo, l'effettività delle politiche di semplificazione costruite attraverso lo strumento dell'Agenda per la semplificazione non può non passare dalla previsione di sedi di consultazione preventiva – e non solo successiva – delle associazioni rappresentative di cittadini e imprese, così da ottimizzare ulteriormente il processo regolatorio attualmente legato al recepimento di segnalazioni e proposte degli utenti privati soltanto a valle dell'attuazione dell'Agenda medesima.