

**Sportello unico e reticoli decisionali nell'attuazione del PNRR:
semplificazione e digitalizzazione tra organizzazione
e procedimento amministrativo**

di Cristiano Bevilacqua *

4 febbraio 2022

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Semplificazione e digitalizzazione nelle riforme amministrative. – 3. Lo sportello unico: uno strumento di coordinamento tra semplificazione e digitalizzazione procedimentale. – 4. L'organizzazione a rete e la pubblica amministrazione. – 5. Le Reti come strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche e private nella formazione del Decision Making amministrativo. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il terzo asse di intervento della componente 1 della Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è dedicato alle misure di riforma della pubblica amministrazione. In tal ambito le riforme programmate hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficiente ed efficace l'azione della Pubblica Amministrazione, con l'effetto di ridurre tempi e costi per le imprese e i cittadini.

Si torna, invece, nuovamente a parlare di semplificazione amministrativa che ha caratterizzato le riforme che hanno coinvolto la pubblica amministrazione negli ultimi trent'anni e che possono essere lette ed interpretate prendendo come punto di riferimento la considerazione che la pubblica amministrazione stessa ha dei destinatari della sua azione.

In tale periodo si è consolidato il passaggio da un'amministrazione che considerava il cittadino come semplice amministrato, ad un'amministrazione che oggi lo identifica come utente¹.

Tale assunto appare di fondamentale importanza poiché segna il superamento di

* Responsabile Osservatorio Giuridico legislativo Conferenza episcopale Siciliana. Professore a contratto di Diritto pubblico e Diritto Amministrativo presso LUMSA Santa Silvia - Palermo.

¹ Si veda in proposito S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2001, 79 ss dove si dice chiaramente che il cittadino "da amministrè diventa customer, di cui occorre garantire la soddisfazione".

quella concezione che vedeva la pubblica amministrazione come soggetto che poneva a fondamento della sua azione il momento dell'autorità mettendo in secondo piano il cittadino con i suoi interessi.

In tal modo l'organizzazione della stessa diveniva "fattore di negazione" di diritti che prendeva il sopravvento sugli interessi che realmente si sarebbero dovuti perseguire².

La pubblica amministrazione è stata sempre orientata a ragionare per procedimenti non ritenendo rilevanti i risultati ottenuti, ciò ha contribuito in misura notevole al rallentamento dell'attività amministrativa ed alla contestuale insoddisfazione da parte degli utenti cittadini.

I principi di efficienza, efficacia ed economicità erano considerati attuati in relazione alla quantità di procedimenti amministrativi ed al risparmio delle risorse impiegate, senza porre la necessaria attenzione alle esigenze dei destinatari del provvedimento finale.

Tale concezione è stata stravolta dalle riforme amministrative³ che hanno reso necessario un ripensamento dei principi sopra citati ed in generale di tutta l'attività amministrativa⁴.

L'economicità viene vista la luce di un criterio finalistico riassumere con il principio "massima soddisfazione con il minimo sforzo"; l'efficienza è assimilabile a rapporto tra mezzi impiegati e i risultati ottenuti mentre l'efficacia è un rapporto tra risultati ottenuti e le risultati perseguiti⁵.

Tanto più i risultati ottenuti saranno vicini a quelli perseguiti, tanto più l'azione amministrativa potrà definirsi efficace.

² Si veda in proposito M.WEBER, *Economia e società*, Milano,1974; G.BERTI, *La responsabilità pubblica*, in *Ius*,1990; S.CASSESE, *Le amministrazioni pubbliche in Europa. Per uno studio storico-comparato del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, I, milano,1994; P.L.VERDU', *Il cittadino e le istituzioni: lineamenti generali del sistema spagnolo da una prospettiva comparativa*, in *Dir. Soc.*,1988,p.646 ss. ; anche la giurisprudenza amministrativa più recente ha mostrato ancora l'esistenza di certi legami con tale concezione, si veda in proposito Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 22-05-1993 n.6 in *Giur. It.*,1994, III, 432 laddove si statuisce che Il socio che contesta le operazioni elettorali degli organi direttivi di un ente pubblico, deve rivolgersi al giudice amministrativo dato che la sua posizione è qualificabile come interesse legittimo. I cd "diritti elettorali" vengono degradati a mero interesse legittimo sulla base di una superiorità di un'organizzazione pubblica giustificata da un interesse generale indefinito.

³ Sul termine riforme amministrative si veda S.CASSESE, *op. ult. Cit.*, pag. 80.

⁴ In effetti di tale ribaltamento di concezione nasce nel 1992 negli Stati Uniti grazie al testo di David Osborne e Ted Gaebler "Reinventing Government". Osborne e Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano,1995, pp.85ss e 112 e ss.

⁵ RAGONESI, *Diritto amministrativo*, Milano,1998; ZANGRANDI, *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano,1994; CERASE, *Organizzazione e cultura nella pubblica amministrazione italiana*, in *Rass. It. Dir. Soc.*,1992; CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in *amm. Pubb. It.*, Bologna,1994; VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1996; SALVIA, *Valori e limiti della managerialità nella pubblica amministrazione*, in *Dir. Ec.*,1996; MUSSARI-DI TORO, *Etica ed efficienza del management pubblico*, in *Az. Pubbl.*,1993; VISSALLI, *La crisi dei valori*, in *Riv. It. Dir. civ.*,1994, I, 54; CALANDRA, *Efficacia e buon andamento*, *Enc. Giur.*,1989.

Intesi in tal modo i tre principi assumono un ruolo pregnante ai fini dell'ottimizzazione dell'azione amministrativa: non più efficienza, efficacia ed economicità in senso astratto, ma tre modalità concrete di valutazione della pubblica amministrazione nel suo divenire.

Le riforme amministrative italiane, nel tempo, hanno concretamente travolto la pubblica amministrazione nell'intento di migliorarne la gestione delle *performances*, per far ciò il campo di intervento del legislatore italiano è stato molto ampio ed ha investito l'amministrazione sia in senso verticale che orizzontale⁶.

Verticalmente perché vengono interessati tutti i livelli organizzativi dell'ordinamento repubblicano (comune, provincia, città metropolitana, regione, Stato).

Orizzontalmente in quanto tutti gli elementi del sistema vengono direttamente o indirettamente coinvolti (funzioni, organizzazione, procedimenti, controlli, bilancio, gestione del personale).

L'esigenza di porre in essere una riforma così rapida e radicale dell'amministrazione italiana deriva, a parere di chi scrive, da tre grandi ordini di motivi: il primo è da ricercare all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, il secondo deriva dall'appartenenza all'Unione Europea, il terzo dalla incessante pervasività delle nuove tecnologie collegate alla "smaterializzazione" e della digitalizzazione di atti e documenti della pubblica amministrazione.

Per ciò che attiene al primo ordine di motivi si deve dire che la concezione del cittadino – utente ha portato la pubblica amministrazione ad adattarsi alle modificazioni economico – sociali ed alle esigenze dei privati, che si sono succedute negli anni.

L'opera di adattamento ha causato una graduale riduzione di quella "pervasività" dell'amministrazione specialmente in quei settori che potevano essere gestiti esclusivamente dai privati.

Il secondo ordine di motivi, strettamente collegato al primo, deriva dall'influenza che l'Unione Europea ha avuto sulla pubblica amministrazione⁷ statale.

È stato autorevolmente osservato⁸ che, sotto il profilo del diritto amministrativo, l'Unione Europea si è sviluppata secondo tre differenti ordinamenti.

Nel primo di questi ordinamenti il potere esecutivo era pressoché assente conseguentemente l'esecuzione degli obblighi comunitari veniva rimessa agli apparati

⁶ Sulle riforme amministrative in Italia si veda CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro delle funzioni pubbliche*, in *Le Regioni*, 1995, 435; CASSESE, *Lo Stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *G. dir. Amm.*, 2000,99; TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 695; GALLI, *Privatizzazioni e riforma della regolamentazione in Italia*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1998, 471.

⁷ Lungimirante in tal senso è stata la visione di Benvenuti che all'inizio degli anni '90 auspicava la trasformazione dell'amministrazione burocratica del passato in una moderna organizzazione adeguata all'oggi ed aperta verso il futuro anche nell'ambito di comunità più vaste di quelle nazionali. SEPE, *Ricordo di Feliciano Benvenuti*, in *Riv. Trim. sc. Amm.*, 1999,2, 12.

⁸ S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002, 291 ss.

statali.

L'ordinamento comunitario veniva concepito come privo di un vero apparato amministrativo⁹, quindi per eseguire le proprie decisioni si avvaleva degli apparati amministrativi degli Stati membri che agivano come "terminali esecutivi della volontà unitaria"¹⁰.

Il secondo ordinamento, invece, si caratterizzava per l'istituzione di organi e procedure volti a controllare l'adempimento agli obblighi comunitari da parte degli Stati membri.

L'organizzazione comunitaria inizia ad operare una trasformazione radicale passando da un sistema monista ad uno pluralista le cui caratteristiche fondamentali si rivelano la differenziazione e la frammentarietà¹¹.

Infine si passa al terzo ordinamento con il quale l'Unione, oltre a continuare a vigilare, assume direttamente compiti esecutivi e di gestione.

Si è sviluppata, quindi, una "signoria comunitaria"¹² sull'amministrazione statale che si mostra attraverso differenti modalità.

Per esempio si prevede che la Commissione sia soggetto dotato di preminenza funzionale tra quegli uffici posti in posizione di equiordinazione organizzativa e considerati affidatari della cura dell'interesse pubblico¹³; oppure vengono dettate in sede comunitaria norme procedurali o disegni organizzativi che devono essere seguiti dalle strutture amministrative statali con la conseguente limitazione dell'autonomia di scelta delle tipologie procedimentali e dell'organizzazione delle proprie strutture da parte degli Stati membri¹⁴.

Alla luce di ciò si può affermare che l'attuale amministrazione costituisce per alcuni versi, un riflesso di quella comunitaria, presentando un carattere multiorganizzativo dove convivono norme di diverso rango e modelli strutturali differenti. L'utilizzo di tali modelli varia a seconda del fine perseguito, ciò vuol dire che non esiste "il modello strutturale" per eccellenza, ma convivono differenti modelli ognuno dei quali si rivela più idoneo degli altri per il soddisfacimento di un fine determinato a titolo di esempio si possono citare.

Il terzo motivo, infine, attiene all'avvento delle nuove tecnologie informatiche che hanno rappresentato e rappresentano un volano per la smaterializzazione di atti e documenti amministrativa, semplificando la circolazione delle informazioni e quindi la

⁹ Nota è la definizione di Jean Monnet secondo il quale la Comunità economica europea era un apparato che non esegue ma fa eseguire, si veda in proposito J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, 285 ss.

¹⁰ FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2002, 654.

¹¹ Si rivive in sede comunitaria ciò che è avvenuto all'interno dell'ordinamento italiano. Si veda in proposito M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. Giur.* II, Roma, 1988.

¹² Il termine proviene direttamente dall'autore. Si veda CASSESE op. ult. Cit.

¹³ Ciò si ricollega alla cosiddetta comunione di funzioni tra Unione e Stati in base alla quale si stabilisce che la base su cui poggia la tutela dell'interesse pubblico da parte di entrambi è il diritto comunitario.

¹⁴ L'Unione "dispone circa strutture ed attività amministrative degli Stati". M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 648.

conoscibilità delle stesse da parte dei cittadini messi in grado di partecipare effettivamente all'azione amministrativa.

Il 27% delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono dedicate alla transizione digitale, sviluppata lungo due assi: la banda ultra-larga e la trasformazione della PA in chiave digitale. Altri fondi sono destinati dal Piano all'innovazione digitale di infrastrutture, il fisco, sicurezza, sanità pubblica, turismo e cultura, sistema scolastico e ricerca universitaria.

Questa rivoluzione comporta effetti trasversali in diversi contesti, non ultimo quello urbanistico, in quanto le infrastrutture di rete richiederanno un approccio più capillare rispetto alle antenne di quarta generazione; nei rapporti di lavoro e nelle abitudini sociali.

Rappresenta anche un elemento strategico per lo Stato e per l'Unione europea, in quanto da esso dipende lo sviluppo concreto di infrastrutture, servizi, sicurezza, modelli economici con un impatto anche sull'evoluzione dei rapporti politici tra i cittadini e tra essi e le istituzioni politiche (delle cui dinamiche si può osservare un'anteprima rispetto all'impatto dei Social Network sul processo di formazione del consenso politico).

2. Semplificazione e digitalizzazione nelle riforme amministrative

Nel contesto precedentemente enunciato la semplificazione e più recentemente la digitalizzazione dell'attività amministrativa costituiscono la risposta più immediata alle esigenze di riforma della pubblica amministrazione.

Invero il termine stesso di semplificazione appare complesso e poliseno dato che può essere utilizzato in differenti direzioni¹⁵.

In tale sede la "semplificazione" vuole essere intesa in due differenti modi strettamente connessi tra loro: come principio collegato al procedimento amministrativo, sì da assurgere al rango di principio regolatore di performance delle procedure "all'interno di quella sede naturale delle garanzie che è il procedimento"¹⁶;

¹⁵ Così afferma autorevole dottrina Casetta, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 1993, 10 ss.; Id. *Pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, vol. XII, 274 ss.; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2000. Il tema della semplificazione è stato affrontato in Italia fin dagli inizi del secolo cfr MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, 284 ss.

¹⁶ FERRARA, *Procedimento amministrativo semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, *Dir. Soc.*, 2000, 101; cfr anche cfr. PARISIO, *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano 1998; VANDELLI-GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Bologna, 1999; Casetta, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. Amm.*, 1998, 335 e segg.; Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, *ibidem*, 385 e segg.; CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127*, *ibidem*, 479; VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, 655 e segg.; CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, *ibidem*, 679 e segg.; CASSESE, *La semplificazione*

come criterio di riorganizzazione delle funzioni amministrative, ed in tal senso il ruolo principale viene rivestito dagli enti locali che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, assumono un ruolo determinante nel riassetto delle funzioni amministrative di cui sono titolari¹⁷.

Sotto quest'ultimo profilo la necessità di semplificare la pubblica amministrazione non è un fenomeno attuale ma risalente nel tempo¹⁸.

La mancanza di tempestività nel soddisfare tale esigenza ha gradualmente portato alla formazione di un'immagine dell'amministrazione vista come sistema inutilmente complesso, inefficiente e vessatorio.

Tale convincimento, che appare fondato date le continue riforme che ancora si susseguono nel tempo, era stato posto come base di partenza per attuare la semplificazione amministrativa così come prevista dalle leggi più recenti create per combattere l'idea di un'amministrazione coincidente con un "moltiplicatore di complicazioni"¹⁹.

amministrativa e l'orologio di Taylor, ibidem, 699 e segg.; SANDULLI, La semplificazione, ivi, 1999, 757 e segg.; FERRARA, Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?, in Dir. Proc. Amm., 1999, 323 e segg.; Id., Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?, in Dir. e Società, 2000, 101 e segg.; MANGANARO, Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa. I. Profili critici e principi ricostruttivi, Napoli, 2000; AMOROSINO, Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio, in Foro Amm. TAR, 2004, 1887 e segg.; Id., La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento, ivi, 2005, 2635; LAZZARA, Procedimento e semplificazione, Roma, 2005; Id., Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive, in Dir. Amm., 2011, 679 e segg.; IMMORDINO, Semplificazione normativa e certezza del diritto, in M.A. Sandulli (a cura di), Codificazione, semplificazione e qualità delle regole, Milano, 2005, 255 e segg.; SPASIANO, La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico, in Foro Amm. TAR, 2010, 3041 e segg.; ARENA, L'implementazione della semplificazione amministrativa, in www.giustamm.it; S.S. SCOCA, Semplificazione e ripartizione delle competenze legislative, in Riv. Nuove Autonomie, 2012, 265 e segg.

¹⁷ VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1998, 666; sul ruolo delle autonomie locali nella semplificazione si veda oltre nella trattazione.

¹⁸ MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 72 : nel commentare la legge di contabilità del 1869 l'autore scrive: "amministrare si risolveva già in quei primi anni, in molti casi, in un'attività di passaggio di carte tra uffici: in un susseguirsi di verifiche formali, di visti, autorizzazioni, iscrizioni a protocollo, registrazioni, verbalizzazioni.....una consistente sequenza di provvedimenti mise a punto negli anni '70 un vero e proprio corpus di regole potenziando gli automatismi dell'attività burocratica e accrescendo la prevedibilità e la regolarità dell'attività di ufficio. L'ordine burocratico, inteso come adeguamento senza rischi alla fitta dialettica dei controlli interni, dei protocolli e delle corrispondenze formali, da strumentale quale era inizialmente sembrò divenire esso stesso in molte circostanze, il fine ultimo del lavoro di ufficio....il risultato concreto dell'attività amministrativa rischiava di perdersi sullo sfondo di una nebulosa cartacea".

¹⁹ Dall'esame delle diverse normative ispirate all'esigenza della semplificazione sarebbe possibile individuare almeno quattro principi generali ai quali viene data attuazione, poi, con specifici strumenti e misure, tali principi possono essere così schematizzati: non aggravamento; non duplicazione e congruenza organizzativa; efficienza (in uno con efficacia ed economicità); deregolazione. Si veda TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, 329 ss. Il tema della semplificazione 'complicante' riguarda anche la qualità del sistema normativo. In proposito, cfr. C. Pinelli, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 355

L'attuazione di quanto previsto dalla riforma contenuta nella legge 59/ 97, nasceva dalla necessità di alleggerire la pubblica amministrazione. Un'amministrazione ancorata ad una concezione caratterizzata dall'accentramento dei poteri e delle funzioni.

Concetto basilare di tale riforma è la trasformazione della pubblica amministrazione da un modello centralizzato ad uno "condiviso" fondato su comuni, province, e regioni.

Tale trasformazione porta ad un'ulteriore conseguenza, ossia un dimagrimento dell'amministrazione statale causato dalla diminuzione dell'esercizio di funzioni amministrative dirette.

Allo spostamento delle attribuzioni agli enti locali deve corrispondere un'attribuzione di risorse effettive per l'esercizio delle stesse.

Infine, onde consentire una rapida realizzazione di tale trasformazione della pubblica amministrazione del paese, è stato necessario ricorrere allo strumento della delegificazione provvedendo al costante monitoraggio attuativo²⁰.

In relazione al procedimento amministrativo, la semplificazione comporta la possibilità di operare secondo due grandi ordini di scelte: una, più radicale, consistente nell'eliminazione della disciplina amministrativa in alcuni settori privati che non necessitano più di interesse da parte della pubblica amministrazione; l'altra, che poi è quella più utilizzata, consiste nella riorganizzazione strutturale dei procedimenti che caratterizzano tutta l'azione amministrativa.

In un senso e nell'altro la semplificazione s'intreccia e si combina dinamicamente con la riforma dello Stato, infatti il nuovo assetto dei rapporti tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica²¹ non può non riflettersi sulla pubblica amministrazione che viene ripensata nelle forme e nell'azione²².

La semplificazione procedimentale costituisce, quindi, un principio generale dell'ordinamento giuridico²³, al quale si devono uniformare gli enti locali nella

ss. e A. Travi, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa*, in G. Sala - G. Sciuillo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 3 ss.

²⁰ Sull'importanza del monitoraggio nei processi di riforma - specie se in chiave semplificatoria - cfr. S. Battini, *Una nuova stagione di riforme amministrative*, in questa *Rivista*, 2014, 1017 ss., nonché Cons. Stato, parere 1° aprile 2016, n. 855, Cons. Stato, parere 4 agosto 2016, n. 1784, Cons. Stato, parere 14 marzo 2017, n. 638. Sulle problematiche connesse alla legge n. 59 si veda VOLPE, *trasferimenti: criteri più rigidi per le regioni*, in Guida agli Enti locali, dossier n.2, luglio 1998, pp. 9 ss; Sulla semplificazione ed il decentramento si veda TORCHIA, op. ult. Cit.; id. *L'attività amministrativa nella (vecchia e nella nuova) Costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, n.2, 1995, 455.

²¹ F. Caporale, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 443 ss., specie 458-459.

²² VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1998, 655 ss; FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1999, 2, 323 ss.

²³ La semplificazione è stata definita quale "funzione permanente" cui collegare sempre le iniziative di razionalizzazione del sistema amministrativo italiano. Si veda MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. Amm.*, fasc. 4, 2017, 699. PIPERATA, *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di Gardini e Piperata, Torino, 2002, 80; nello stesso senso CERULLI- IRELLI- LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2000, 617 ss; VANDELLI- GARDINI, *La*

regolazione dei procedimenti di loro competenza²⁴, che “intreccia tutti i recenti provvedimenti normativi destinati a riscrivere i confini, gli attori, le azioni ed i rapporti della sfera pubblica”.

La semplificazione si collega strettamente con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dei quali costituisce concreta applicazione.

È attraverso tale sistema che si possono restringere al massimo i tempi dei procedimenti, così facendo si favorisce l'accelerazione dell'azione amministrativa anche attraverso l'adozione di misure idonee ad eliminare, oppure a riorganizzare, lo svolgimento di operazioni procedurali che, altrimenti, potrebbero divenire cause di ritardo o di aumento dei costi nell'adozione dei provvedimenti amministrativi²⁵.

Quanto affermato non implica che la semplificazione si identifichi esclusivamente con l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, si può semmai dire che l'accelerazione costituisce uno degli aspetti più evidenti della semplificazione.

A riprova di ciò si pone il fatto che la stessa legge 241/90 fornisce dei chiari esempi di semplificazione non strettamente collegati all'accelerazione procedimentale: la denuncia di cui all'art. 19 (e successive modifiche) e il silenzio assenso disciplinato dall'art. 20 della stessa legge.

In tali ipotesi il normale iter procedimentale viene “semplificato” o con l'assenza di un procedimento vero e proprio, oppure con la sostituzione del provvedimento finale e conclusivo con un comportamento (omissivo) al quale si attribuisce il significato di accoglimento.

Ciò porta a un coinvolgimento del privato nel pubblico non solo attraverso la partecipazione ma anche attraverso una vera e propria sostituzione del cittadino alla pubblica amministrazione per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, si viene così a realizzare una forma di “autoamministrazione” da parte dei privati -ad esempio la disciplina prima della denuncia di attività e poi della segnalazione certificata di attività - contenute nell'articolo 19 legge 241 del 1990 prevede che il cittadino venga chiamato a sostituire la stessa pubblica amministrazione piuttosto che esercitare una coamministrazione degli interessi pubblici²⁶.

semplificazione amministrativa, Rimini, 1999.

²⁴ FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in *L'Italia da semplificare*, vol.I, Bologna, 1998.

²⁵ Cfr B.G.MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid rass.*, 2019, n. 11, secondo il quale “gli interventi di semplificazione condotti attraverso norme generali sono spesso inefficaci, proprio perché si scontrano con diverse difficoltà di attuazione, innanzitutto con riferimento all'individuazione dei regimi amministrativi in cui sono effettivamente applicabili. Queste previsioni legislative generali non sono altro che “scorciatoie, che difficilmente conducono a destinazione”, “sintomi di pigrizia del legislatore”; OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e Soc.* 1998, 475; TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/93*, in *Le Regioni*, 1994, 1299.

²⁶ Cfr G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2001; Id., *La dichiarazione di inizio attività*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa* a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, 281 e segg.; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del*

In entrambi i casi non sembra possibile parlare di accelerazione procedimentale, ma di assenza procedimentale o di “mutilazione” del procedimento nel suo momento finale²⁷.

Quelli sopra indicati rappresentano un esempio degli svariati modelli di semplificazione del procedimento amministrativo.

Il tratto comune di tali modelli è quello di investire il procedimento amministrativo sia internamente che esternamente.

In un caso, agendo per esempio in ogni fase procedimentale, come nel caso dell'art. 16 della legge 241/90²⁸; prevedendo dei metodi di ponderazione contestuale degli interessi da parte di diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento o la possibilità di stipulare accordi procedimentali tra privati e pubblica amministrazione²⁹.

territorio: spunti problematici, in *Dir. Amm.*, 2003, 507 e seg.; Id, *Denuncia di inizio attività*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2004, 121 e segg.; Id., *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione a rischio*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2010, 465 e segg.; R. DE NICTOLIS, *Natura giuridica della denuncia di inizio attività in materia edilizia e tutela del terzo*, in *Urb. e Appalti*, 2003, 1374 e segg.; R. GIOVAGNOLI, *Dia e silenzio assenso dopo la L. n. 80/2005*, in *Urb. e Appalti*, 2005, 1001 e segg.; P. MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio attività edilizia. Profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano 2005; Id., *La nuova disciplina della dichiarazione di inizio attività*, in www.giust.amm.it, 2005; W. GIULIETTI, *Dichiarazione di inizio attività*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla L. n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005 a cura di N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO, TORINO, 2005, 370 e segg.*; Id., *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008. A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di 'certezza': problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in FRACCHIA - OCCHIENA (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006, 23 ss. In termini generali, sulla funzione di certificazione delle pubbliche amministrazioni, cfr. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, 1960, 769 ss. e A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003; BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Dir. ec.*, 1993, 561; DE MINICO, *Note sui artt. 19 e 20 della legge 241/90*, in *Dir. amm.*, 1993; TRAVI, *Silenzio assenso e legittimazione ex legge nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro amm*, 1993.

²⁷ FERRARA, *op. ult. Cit.* 327.

²⁸ Si veda in proposito SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2014; *Cons. St. comm. Spec. Pubbl. imp.*, *Parere*, 5-11-2001, n.480/00, in *Foro It.*, 2002, III,236 con nota di VIDETTA.

²⁹ È il caso delle conferenze di servizi e degli accordi procedimentali oggetto di frequenti e rilevanti modifiche tra cui quelle più rilevanti apportate dalle seguenti leggi: l. 15.5.1997, n. 127, l. 24.11.2000, n. 340, l. 11.2.2005, n. 15, l. 18.6.2009, n. 69; Il d.l. 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30.7. 2010, n. 122, il d.l. 12.9.2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11.11.2014, n. 164, D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127. Tra la vastissima bibliografia si veda in proposito: BATTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Nel Diritto Editore, 2016, BENEDETTI, *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2017; D'ORSOGNA, *La conferenza di servizi*, in Scoca F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, V ed., Torino, 2017, 240 ss; CARBONARA., *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *GiustAmm.it*, n. 10/2016; DE LUCIA., *La conferenza di servizi nel d. lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1/2016 CONTE - DE PAOLIS, *La conferenza di servizi*, in Sandulli M.A. (a cura di), *Principi e Regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, 377 ss; STICCHI DAMIANI, *Conferenza di servizi*, in *Diritto on line* 2015; FACCHINI, *La conferenza di servizi*, in *Azienditalia*, 2011, 467 ss AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm.-TAR*, 2005, 2635 ss.; CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2016, CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 65 ss.; CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, Ann, II, Milano, 2008, 271 ss.; COCOZZA, *Il provvedimento finale nella conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 2012, 503 ss.; COCOZZA, *La decisione*

Nell'altro caso snellendo la documentazione amministrativa³⁰, valorizzando le dichiarazioni sostitutive, prevedendo incentivi per i dipendenti pubblici che promuovano il miglioramento dell'efficienza delle strutture di appartenenza ed, infine, utilizzando le tecnologie informatiche³¹.

In tale percorso s'innesta anche la digitalizzazione dell'Amministrazione, i cui inizi risalenti agli anni '90 trovano consolidamento con il Testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000), prima, e con l'adozione del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs 82/2005 e s.m.i.).

La visione dei destinatari dell'azione amministrativa come utenti si riverbera anche sull'utilizzo delle tecnologie informatiche tant'è che si inizia a configurare il "servizio online" per cittadini e imprese come strumento primario trainato anche dallo sviluppo tecnologico della società che iniziava a correre richiedendo un adeguamento del modello organizzativo del sistema informativo della pubblica amministrazione che ha nel "digitale" ha il suo riferimento amministrativo, oltre che operativo.

Nasce l'e-Government primo modello adottato nella pubblica amministrazione nato con la determinazione del Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000³², orientato al front-office, che richiedeva (e richiede) una sottostante struttura di back-office per

plurale in conferenza di servizi, Napoli, 2012 CORTESE, *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, spec. 55 ss. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in Sandulli, M.A., a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 607 ss; PERICU, *Procedimenti ed accordi nell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1997, 523; Si veda F.G. COCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 2/99,255 ; STAFFINI, *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: profili ricostruttivi*, op. cit; PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, II,1351 ss.; CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss; DE LUCIA-LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, I, Milano, 1998.; PIACENTINI, *Verso un'effettiva accelerazione delle opere pubbliche*, in *Riv. Trim. Appalti*, 1987,1484; COSENTINO- FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, 1999, 26 ss.; OLIVERI, *La conferenza di servizi nel progetto di legge di semplificazione*, in *www.Giust.it.*; PASTORI, *La disciplina generale dell'attività amministrativa. Considerazioni introduttive*, in *Quaderni Regionali*, 1987, spec. 903; *Id.*, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, II, 1303 e segg.; FALCON, *L'autoamministrazione dei privati*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, (Atti del XLII Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Varenna), Milano, 1997, 139 e segg.

³⁰ Così come previsto prima dalla l.15 maggio 1997 n.127 e dal Dpr. 445/00 recante il testo unico sulla documentazione amministrativa.

³¹ SORACE, *un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento delle procedure della P.A. in Italia*, in *Riformare la pubblica amministrazione*, Torino 1995, 47 ss.; sull'applicazione delle tecnologie informatiche all'attività amministrativa si veda SIINO, *Pubblica amministrazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)*, Palermo, 2002.; CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2001, 425.

³² Prevedeva l'erogazione di "servizi online" su più livelli di interattività:

- 1.dalla semplice disponibilità delle informazioni,
- 2.alla possibilità di scaricare i moduli richiesti per un determinato procedimento,
- 3.all'avvio del procedimento stesso con la presentazione telematica dell'istanza, segnalazione, comunicazione,
- 4.fino al completamento in rete dell'intero iter procedurale, compresi eventuali pagamenti dovuti, cui si è aggiunta la possibilità di esprimere e rilevare la customer satisfaction.

l'interoperabilità e la cooperazione che si sostanziava inizialmente nella costituzione di in una rete fra pubbliche amministrazioni.

Successivamente cambia l'approccio passando all'open-Government, fondato sulla concezione di un sistema amministrativo e di governo costruito e sviluppato su principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione. Un'amministrazione aperta verso cittadini e imprese, ma ancor capace interoperare fra differenti livelli amministrativi e di governo e fra tutti i soggetti che concorrono all'azione amministrativa, decisionale e di controllo³³.

Rispetto all'e-Government, il baricentro dell'open-Government è spostato all'interno della PA, ridefinendo il modello organizzativo, il sistema informativo a supporto dell'azione amministrativa e di governo, le modalità di gestione e di interazione dei servizi.

In tale contesto nasce l'esigenza della creazione (cd atti nativi digitali) o trasformazione degli atti e documenti amministrativi in un formato elettronico, informatico o digitale che li renda gestibili accessibili e quindi condivisibili, in modo rapido.

In forza di ciò oggi si parla di "servizi in rete" e di "clouding" per l'accesso attraverso reti telematiche a documenti, informazioni, dati e servizi resi disponibili tramite portali web e applicazioni informatiche delle pubbliche amministrazioni e delle società a capitale pubblico (art. 2, comma 2 del Codice) oltre che, nella maggior parte dei casi, anche dai gestori di servizi pubblici³⁴.

³³ Il terzo Piano di azione 2016-2018 dell'Open-Government in Italia, elenca i principi ispiratori di tale concezione: trasparenza, cittadinanza digitale, partecipazione dei cittadini e responsabilità, da parte degli amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di rendicontarne l'uso sia sul piano della regolarità dei conti sia su quello dell'efficacia della gestione.

Sotto il profilo organizzativo e operativo, le azioni e gli strumenti da perseguire per l'attuazione dell'open-Government sono:

- la gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi e di governo;
 - la pubblicazione di atti, dati e documenti per la trasparenza e la legalità;
 - la disponibilità di servizi informatici e telematici per:
 - la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni e la partecipazione al procedimento amministrativo;
 - l'accesso agli atti, ai dati e ai documenti della pubblica amministrazione;
 - la certificazione di stati, fatti e qualità;
 - i pagamenti elettronici e informatici (pagoPA) verso la PA;
 - l'accesso identificato ai servizi telematici che lo richiedono tramite il Sistema pubblico di Identità Digitale – SPID, e gli altri strumenti per l'autenticazione informatica definiti dalla norma (CIE/CNS);
 - la pubblicazione di dati pubblici in formato aperto (open-data) per la consultazione ed il libero riutilizzo.
- Cfr open.gov.it

³⁴ Il Codice dell'Amministrazione Digitale all'art 63, dedicato all' "Organizzazione e finalità dei servizi in rete", con riferimento ai soggetti di cui all'articolo 2 comma 2 stabilisce : Le pubbliche amministrazioni "... individuano le modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di efficacia, economicità e utilità e nel rispetto dei principi di eguaglianza e non discriminazione, tenendo comunque presenti le dimensioni dell'utenza, la frequenza dell'uso e l'eventuale destinazione all'utilizzazione da parte di categorie in situazioni di disagio" Pertanto, "... progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente. A tal fine, sono tenuti ad adottare strumenti idonei alla rilevazione immediata,

L'avvento della pandemia ha causato un'ulteriore accelerazione che ha richiesto un'immediata azione responsiva da parte di tutti gli Stati, attraverso l'adozione di misure a largo spettro per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica.

La digitalizzazione assume un valore trasversale del nuovo sistema includendo la piattaforma per la selezione e il reclutamento delle persone alla formazione, la gestione dei procedimenti amministrativi ed il loro monitoraggio, fino all'interoperabilità tra le banche dati.

Gli interventi e le misure dedicate alla transizione digitale sono contenute nel D.L. n. 77/2021, c.d. "decreto semplificazioni" convertito con L.108/2021³⁵, che costituisce una tappa importante lungo il percorso di transizione digitale che sta attraversando il paese, ed operano attraverso norme di semplificazione amministrativa e soprattutto con interventi in materia di comunicazioni elettroniche, identità e domicilio digitali, esercizio del voto elettronico, interoperabilità delle banche dati e migrazione dei dati pubblici sul cloud.

Si può quindi ritenere che i differenti strumenti di semplificazione e di digitalizzazione vengono utilizzati per operare un coordinamento tra la cosiddetta "ansia di provvedere"³⁶ e le esigenze di pubblicità dell'azione amministrativa cui si collegano una serie di necessità: rendere evidenti le ragioni di una scelta; consentire ai cittadini la possibilità di poter fornire il proprio apporto collaborativo in modo tale che il provvedimento finale sia il risultato di un'attività istruttoria completa, all'interno della quale tutte le posizioni interagenti siano state valutate in modo completo ed esaustivo.

Alla luce di ciò non può che rilevarsi come il rapporto tra procedimento da un lato, semplificazione e digitalizzazione dall'altro, sia caratterizzato dal perseguimento di un risultato il cui valore non può certo coincidere con l'affermazione: "ciò che conta è provvedere"³⁷.

Attenta dottrina aveva già affermato che, in ultima analisi, il risultato dell'agere

continua e sicura del giudizio degli utenti ..." (comma2).

E ancora, "Le pubbliche amministrazioni collaborano per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che interessano più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione" (comma 3). Tale previsione è proiettata verso un orizzonte ben più complesso e articolato, denominato "verso Italia Login".

³⁵ Legge 29 luglio 2021, n. 108 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, in G.U. Serie Generale n.181 del 30-07-2021 - Suppl. Ordinario n. 26.

³⁶ CASETTA, op. ult. Cit. 426.che in proposito afferma: "...emerge un abbozzo di soluzione del conflitto tra le esigenze diverse sopra rilevate (efficienza ed efficacia da un lato, garanzia e pubblicità dall'altro): forse inizialmente destinate a convivere nel procedimento, esse oggi si assestano tendenzialmente secondo un rapporto di prevalenza dell'ansia di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria"; si veda anche CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, 335.

³⁷ LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303 ss.

amministrativo sarà dato dalla soddisfazione e dal rispetto dei beni concreti della vita ad opera della pubblica amministrazione³⁸.

Quanto detto può far intendere il risultato come combinazione tra ragionevolezza del procedimento e proporzionalità del provvedimento conclusivo: tanto più all'interno del procedimento saranno stati bilanciati tutti gli interessi in esso coinvolti, tanto più la misura del provvedimento finale apparirà idonea allo scopo perseguito dalla pubblica amministrazione³⁹.

3. Lo sportello unico: uno strumento di coordinamento tra semplificazione e digitalizzazione procedimentale

Gli aspetti sin qui indicati delle riforme amministrative e della semplificazione e digitalizzazione procedimentale hanno già trovato concreta applicazione in un istituto particolare per il panorama amministrativo italiano: lo sportello unico.

Tale forma organizzativo-procedimentale, denominata anche punto di contatto unico (mutuando il termine utilizzato in sede comunitaria)⁴⁰, costituisce lo strumento più adatto attraverso il quale si può realizzare, nel modo migliore, la semplificazione e la digitalizzazione amministrativa, sia dal punto di vista organizzativo che procedimentale.

In tale direzione si era già mosso prima il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 le cui disposizioni dedicate allo sportello unico per le attività produttive, intervengono in modo drastico all'interno dell'ordinamento italiano, introducendo notevoli misure di snellimento dell'attività amministrativa, successivamente con la legge 133 del 2008 di conversione del D.l. 112/08, e con il D.lgs 59/2010 poi al quale

³⁸ Si veda IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*,1999, 57 ss; Id., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. Amm.*, 1998, 299 ss.

³⁹ Si veda in proposito FERRARA, *op. ult. Cit.*, 111: "Il risultato può dirsi conseguito allorché il bisogno, il bene della vita cui il privato aspira appaia soddisfatto a conclusione di un procedimento ragionevole perfezionatosi con l'emanazione di un provvedimento proporzionato"; A titolo di esempio si veda in proposito la recente giurisprudenza. *Consiglio Stato sez. IV*, 24 settembre 1997, n. 1009 in *Foro amm.* 1997,2289 *Cons. Stato* 1997, I, 1206 laddove si dice che: "La pubblica amministrazione preposta all'adozione di un atto ablatorio (nel caso di specie espropriazione su istanza di un albergatore di area attigua ad albergo per la realizzazione, a favore di quest'ultimo, di un giardino solarium con accesso diretto al mare) non può limitarsi al mero riscontro formale in ordine al possesso dei requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo legittimanti la proposizione della richiesta di esproprio, ma deve verificare, alla luce della vigente legislazione e richiamandosi ad un principio di ragionevolezza, quali effetti determinerebbe - ove concesso - il provvedimento de quo e quali potrebbero essere le sue incidenze sull'assetto del territorio (nel caso di specie l'albergo di cui si chiedeva l'ampliamento attraverso procedura espropriativa era frutto di abuso edilizio non suscettibile di sanatoria)"; PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro Amm.*,1987, 3165 ss.

⁴⁰ Si veda in proposito la Raccomandazione del Consiglio 28 maggio 1990 n.90/246/CEE avente ad oggetto la semplificazione dei procedimenti amministrativi per le imprese, all'interno della quale è dato rinvenire l'istituzione di punti di contatto unici.

è stata data concreta attuazione con il Dpr. 160/2010⁴¹. A ciò si è aggiunto lo sportello unico per l'edilizia di cui al D.p.r. 380/01.

La nuova Agenda per la semplificazione 2020-2023 nata sulla base di quanto previsto dal Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 cita espressamente un "Sistema SUAP" e più recentemente è intervenuto anche il D.lgs. 30 novembre 2021 n. 199 che all'art 19 parla di piattaforma unica (o sportello dell'energia SUDER), per i procedimenti relativi all'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Principio guida di tali riforme è stata l'esigenza di ridurre costi, posti in essere da vincoli burocratici che hanno caratterizzato per molto tempo i procedimenti amministrativi lunghi e farraginosi ma ciò che non emerge *ictu oculi* è l'assetto organizzativo-procedimentale derivante dall'implementazione di tale istituto.

L'istituzione dello sportello unico risponde proprio all'esigenza prima indicata ed ai principi provenienti dall'Unione Europea, che ha rilevato come i vincoli amministrativi incidono pesantemente sulla concorrenzialità delle imprese italiane.

Attraverso lo sportello unico⁴² viene individuato un unico soggetto cui l'interessato esclusivamente in modo telematico⁴³ possa rivolgersi per avere informazioni e autorizzazioni necessarie all'attività che intende esercitare, senza dover necessariamente individuare la normativa di riferimento e soprattutto senza dover "migrare" da un'amministrazione all'altra per l'acquisizione dei vari nulla-osta, pareri ed autorizzazioni⁴⁴.

La normativa di riferimento e parte della dottrina⁴⁵ utilizzano i termini di struttura e di sportello come se fossero sinonimi, in verità è necessario operare una netta distinzione, dato che si tratta di due realtà distinte ma complementari tra loro.

In particolare l'articolo 24.2 del decreto legislativo 112 del '98, prevede che: "presso la struttura è istituito uno sportello unico", ed a tale disposizione faceva eco l'articolo 3 comma 1 del d.p.r. 447/ 98 ribadendo che la struttura si dota di uno sportello unico per le attività produttive e ,successivamente, l'art. 2 del d.P.R. 160–2010 secondo

⁴¹ Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 ,Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 in G.U. n. 229 del 30 settembre 2010.

⁴² FACCHINI, *Enti locali. Lo sportello unico per le attività produttive*, Milano, 2000; MIELE, *Lo sportello unico snellisce le procedure*, in *Guida al diritto*, 46.

⁴³ In particolare i commi 2 e 3 dell'art .2, nonché l'art 4 del Dpr 160/2010 prevedono che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica così come lo stesso SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

⁴⁴ Si veda CICI, *Industria, sportello unico per le imprese, camere di commercio*, in *Giornale di diritto amministrativo* 9/ 96, 814.

⁴⁵ "si tratta di una struttura di raccolta senza alcun potere decisionale quanto al merito delle autorizzazioni raccolte" Si veda RAPISARDA SASSOON CRISTINA, *La faticosa strada della semplificazione in materia ambientale*, in *Ambiente*, 1998,10, 818; "Struttura di puro coordinamento con altre procedure autorizzatorie" RAPISARDA op. ult.cit.

il quale è il lo sportello unico: “unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività”.

Un ulteriore elemento, che differenzia le due realtà, è dato dalla diversità di competenze attribuite alla struttura ed allo sportello: alla prima viene attribuita la responsabilità dell'intero procedimento (articolo 24 d.lgs 112/98), mentre ai sensi degli artt. 24 comma 2 del decreto legislativo 112 /98 e 4 comma 4 del d.p.r. 160 del 2010, lo sportello unico cura l'accesso al proprio archivio informatico e fornisce informazioni disponibili al livello regionale, comprese quelle di carattere promozionale,⁴⁶ infine l'articolo 23 comma I del decreto legislativo 112 del '98 fa riferimento lo sportello come unità organizzativa⁴⁷.

L'articolo 4. del d.P.R. 160/10, non parla più di struttura e sportello (come l'art. 3 dell'abrogato d.P.R. 447-98), bensì di ufficio, sportello e strutturazione (art. 4. 4 secondo rigo), ma nella vigenza delle previsioni di cui agli artt 24 e 25 del d.lgs 112-98, appare possibile ritenere sussistenti entrambe le figure come soggetti distinti e separati costitutive dello SUAP ed aventi funzioni differenti.

La prima definibile come “responsabile dell’intero procedimento” (articolo 24. 1 decreto legislativo 112 del '98, 4. 4 e 7. 2 d.P.R. 160-2010), il secondo viene definito come unità organizzativa.

Struttura e sportello sono quindi due soggetti distinti e separati.

La prima è definita come "responsabile dell'intero procedimento" (articolo 24. 1 decreto legislativo 112 del '98), il secondo viene definito come unità organizzativa. Sembra quindi ovvio considerare lo sportello come ufficio (front office) della struttura unica (back office).

Sembra incontestabile che struttura-unica non voglia affatto dire ufficio unico, sia perché la definizione stessa di struttura non sembra compatibile con l'unicità di un ufficio, sia perché le competenze attribuite dalla legge non sono esercitabili da un singolo ufficio, ciò si evince dall'articolazione del procedimento, cosiddetto "unico", che implica la partecipazione di diversi soggetti.

In conclusione, la struttura unica (sia nella forma singola che associata) singolarmente considerata, può rientrare nel novero delle strutture con criterio aggregativi-gerarchico caratterizzata da uffici di line, mentre considerando il rapporto tra la struttura ubicata presso il comune e quelle ubicate presso le amministrazioni

⁴⁶ Per un'attenta disamina delle problematiche in tema di accesso e sportello unico si veda G.VIRGA, *Il contributo della telematica al processo di semplificazione e di trasparenza dell'azione amministrativa, alla luce della disciplina prevista in materia di sportello unico per l'attività produttive, Relazione al convegno di Teramo della 3 maggio 2000 su "lo sportello unico dell'attività produttive"*.

⁴⁷ si parla anche di articolazione organizzativa, SI VEDA DAMONTE, *Aspetti urbanistici della procedura sportello unico per le attività produttive ai sensi del d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447*, in Riv. giur. ed., gennaio-marzo 2000, 57.

esterne coinvolte nell'operabilità dei procedimenti ove opera lo uno sportello o piattaforma unica disciplinati dal D.P.R. 160/2010, dal D.P.R. 380/2001 ed oggi dal D.lgs 199/21 si dovrebbe parlare di una struttura organizzativa disaggregata compiuta che riecheggia quelle organizzazioni a rete di respiro comunitario.

In particolare il rapporto che lega la struttura unica con le altre amministrazioni dovrebbe rientrare nell'ambito della direzione- coordinamento, dato che non sono riscontrabili i caratteri tipici della gerarchia, ossia i poteri di avocazione, di deleghe controllo ed il potere di decisione dei ricorsi gerarchici⁴⁸.

4. L'organizzazione a rete e la pubblica amministrazione

L'attenzione del PNRR è focalizzata sul concetto di reti informatiche e digitalizzazione, cui si aggiungono gli obiettivi di rafforzamento delle reti idriche, delle reti di raccolta differenziata, quelle di mobilità sostenibile, quelle sociali e di coesione ma nessun riferimento esplicito al concetto di reti organizzative e procedurali della pubblica amministrazione.

Invero le modalità di gestione ed attuazione del PNRR, laddove si definisce e disciplina una Struttura di Coordinamento che è anche punto di contatto unico con la Commissione Europea⁴⁹ e le regole che sovrintendono l'organizzazione procedimentale tramite gli sportelli unici rivelano una logica organizzativa basata su una figura denominata reticolo. Tale figura evidenzia come il reticolo amministrativo altro non è che un modo per coordinare efficacemente gli istituti di semplificazione. Gli aspetti del tutto peculiari di tale modus operandi indicano una possibile soluzione del problema del coordinamento dei vari strumenti creati per attuare la semplificazione amministrativa.

Tale nuovo modo di concepire l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione deriva, a parere di chi scrive, dall'influenza diretta di uno di quei modelli organizzativi comunitari citati in precedenza: le organizzazioni a rete.

⁴⁸ Con tale termine si intende un rapporto di sovra-ordinazione caratterizzato però dal rispetto di una più o meno ampia sfera di autonoma determinazione dell'ufficio o ente subordinato. A potere d'ordine si sostituisce il potere di indirizzo, consistente nella fissazione di obiettivi da perseguire; GIANNINI, op. ult. Cit; MERUSI-CLARICH, *Direttiva*, in Enc. Giur. Treccani, XI, Roma, 1989, 3 ss; SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1993

⁴⁹ Il modello di governance del PNRR prevede una Struttura di Coordinamento centrale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze con compiti di supervisione dell'attuazione del piano e di responsabilità sull'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea. A questa Struttura si legano altre strutture di valutazione e di controllo. Sul piano generale, la fase di attuazione del PNRR si articola in modo da assicurare la realizzazione degli specifici interventi e delle riforme necessarie, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le singole Amministrazioni centrali, nonché le Regioni e gli Enti Locali tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento (cfr Piano. Azionale Ripresa e Resilienza pag. 5).

L'influenza è stata così forte da trasformarsi in vera utilizzazione di tale modello specialmente nel caso in cui la realizzazione di un determinato fine veda coinvolti più soggetti ed a livelli differenti (comunitario, nazionale, locale e privato).

In sostanza attraverso l'organizzazione a rete, si rende possibile una compartecipazione della pluralità di soggetti coinvolti prescindendo dall'appartenenza e riferendosi, invece, alle differenti competenze (anche tecniche) possedute che li coinvolgono nella realizzazione del fine perseguito.

Così facendo si provvede a riunire, coordinare e far interagire soggetti (pubblici e privati) differenti con diverse competenze, ma che hanno in comune l'operatività nello stesso settore e con la prospettiva del raggiungimento di un fine comune⁵⁰.

In tale ambito, quindi, non esiste un unico centro ma più centri organizzativi riuniti dal rispetto di regole comuni che consentono che l'esercizio della funzione venga suddiviso tra la sfera pubblica e quella privata che operano in modo interdipendente⁵¹. Questo sistema è detto, appunto, a rete ed è strutturabile in modi differenti a seconda del fine perseguito.

Il concetto di "rete" è divenuto sempre più presente in vari rami della scienza. Dalla microbiologia all'ecologia, dalla sociologia alla *business administration* tale termine assume un'importanza sempre maggiore.

Ovviamente ogni ramo della scienza che utilizza tale concetto lo adatta alla disciplina di riferimento il che comporta delle differenze concettuali sull'argomento tra le varie discipline. Nonostante ciò emerge un minimo comune denominatore che vede in primo luogo la rete quale riferimento principale "dell'architettura della complessità"⁵², secondariamente si precisa che non esiste una forma unica di rete, bensì "reti" differenti.

All'interno del panorama amministrativistico italiano tale figura è ancora poco utilizzata nonostante autorevolissima dottrina avesse in passato già dato risalto a tale figura dandone anche una definizione del termine come: "figura organizzativa composta di uffici pubblici e caratterizzata da seguenti due elementi o tratti: appartenenza ad entità o apparati diversi e collaborazione o interdipendenza"⁵³.

Tale concezione della rete avvicina l'Italia agli ordinamenti giuridici, in particolar modo quello statunitense-anglosassone e quello tedesco, all'interno dei quali tale termine risulta ampiamente impiegato⁵⁴ sia nell'ambito del *policy making* che per

⁵⁰ si veda in proposito LIPPI, *Il policy making europeo come "rete"*, in *L'Europa delle reti*, a cura di PREDIERI-MORISI, Torino, 2001, 1ss.

⁵¹ Si può parlare di multilateralità dell'azione amministrativa e di perdita di territorialità delle funzioni.

⁵² Si veda in proposito KENIS – SCHNEIDER, *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool box*, 25 ss, in MARIN –MAYNTZ, *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*, 1991, Frankfurt.

⁵³ S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, a cura di PREDIERI-MORISI, Torino, 2001, 43-48.

⁵⁴ A titolo di esempio si possono citare ATKINSON- COLEMAN, *Policy networks, policy communities and the problems of governance*, in ROGERS-WHITTEN, *Interorganizational co-ordination: theory, research and implementation*, Ames, Iowa: Iowa state university press.; KATZ-SHAPIRO, *Network*

esaminare le relazioni organizzative tra enti pubblici e tra enti pubblici e soggetti privati⁵⁵. Da tali studi emerge come dal punto di vista giuridico il termine “rete” possa essere inteso come un insieme relativamente stabile di relazioni che creano collegamenti, tra una varietà differente di soggetti in essa coinvolti, retti non dalla gerarchia ma dall’interdipendenza e legati dal convincimento che il perseguimento di un interesse comune possa essere realizzato nel modo migliore solamente sulla base di un’attività di cooperazione⁵⁶.

Tale concetto ha ovviamente risentito dei differenti approcci attuati dalle diverse scuole di pensiero collegate al New Public Management ovvero alla teoria sulla Governance.

Si deve precisare che secondo alcune concezioni dottrinarie sulle reti si suole operare una prima distinzione che consente di impostare un’analisi delle reti su piani differenti: uno prettamente qualitativo-quantitativo, l’altro basato su due differenti rappresentazioni della rete in rapporto agli interessi di cui si fanno portatori i soggetti in essa coinvolti.

In particolare l’analisi delle reti qualitativa o quantitativa non si preoccupa di evidenziare la struttura dell’interazione tra i soggetti ed i loro interessi, viceversa si pone l’accento sul contenuto delle singole interazioni⁵⁷.

La seconda dimensione dell’analisi delle reti, invece, si fonda su due distinte concezioni, una che identifica la rete come forma di intermediazione di interessi, che vede la rete come termine generico indicante diverse forme di relazioni tra portatori di interessi ; l’altra che vede nella rete una specifica forma di *governance*.

Le scuole di pensiero, collegate al New Public Management, enfatizzano l’aspetto endo-organizzativo degli apparati amministrativi prendendo come unità elementare di riferimento l’ufficio se non addirittura l’individuo stesso. Inoltre le stesse sembrano stigmatizzare un modello ideale di amministrazione-impresa al quale le moderne amministrazioni dovrebbero ispirarsi per migliorare la propria *performance*.

I referenti empirici del NPM, quindi, risultano essere le dinamiche organizzative

externalities, competition and compatibility, in *American economic review*, 1985, 75, 3, pp424-40; LAUMANN-PAPPI, *Networks of collective actions*, New York, 1976; ALDRICH, *Organizational sets, action sets and networks* in NYSTROM-STARBUCK, *Handbook of organizational design*, vol. I, 1991, London.; HJERN-PORTER, *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*”, in *Organizational studies* 2, 211-227.

⁵⁵ THURMAIER-WOOD, *Interlocal agreements as overlapping networks*, in *Public administration review*, September/October, 2002, vol. 62, n° 5, 585; PROVAN_MILWARD, *Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks*, in *Public Administration review*, 2001, vol. 61, 414.; EDWARDS-EWALT, *Interorganizational coordination. Administrative consolidation*, in *Public administration review*, 1998, vol. 58, 417. HANSEN, *A “new institutional” perspective on policy networks*, in *Public administration*, vol. 75, Winter 1997, 669.

⁵⁶ Si veda in proposito BOGASON- TOONEN, *Introduction: networks in public administration*, in *Public Administration*, 1998, vol. 76, summer, 205.

⁵⁷ SCIARINI, *Elaboration of the Swiss agricultural policy for the GATT negotiations: a network analysis*, 1996.

interne agli uffici ed i rapporti tra gli uffici stessi⁵⁸.

In tale ambito i reticoli decisionali possono essere utilizzati come modello organizzativo e strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche senza alcun riferimento a soggetti privati. Attraverso tale modello è possibile ottenere uno spostamento della potestà decisoria, in merito al perseguimento di un interesse, da un punto ad un altro, da un soggetto monocratico a forme di coordinamento di tipo collegiale.

Le teorie sulla Governance si sono affacciate nel panorama dello studio delle riforme amministrative a partire dagli anni '80 e, a differenza della scuola del New Public Management, hanno posto l'accento sulle relazioni intercorrenti tra la pubblica amministrazione e l'ambiente esterno⁵⁹ esaminandole secondo finalità descrittive.

Le origini stesse di tale teoria che risalgono agli anni '60, trovano il loro vero sviluppo a partire dagli anni '70 quando si iniziò a concepire un quadro istituzionale in cui si dissolveva la centralità dello Stato a favore di immagini policentriche legate tra loro da un reticolo di relazioni: i network corporativi, gli iron triangles ed i policy network.

Nel decennio che va dagli anni '80 agli anni '90, la Governance trovò un ulteriore sviluppo grazie all'Unione Europea che, a parere di autorevoli studiosi, pose le basi per lo sviluppo di una "nuova struttura di Governance" basata sullo spostamento del potere decisionale dalle "arene" nazionali a quelle sovranazionali⁶⁰.

Le reti, così si chiamano tali strutture interorganizzative acentriche, costituiscono lo strumento principale per attuare il coordinamento dei processi decisionali all'interno dei quali la partecipazione da parte dei soggetti interessati è aperta e dinamica⁶¹. Le caratteristiche principali delle reti sono tre: l'interdipendenza tra i soggetti pubblici e privati, le continue relazioni tra gli stessi per poter raccordarsi per il raggiungimento degli obiettivi e la condivisione di alcune regole di base⁶².

In forza di ciò si possono notare le differenze intercorrenti tra la scuola del New Public Management e quella della Governance.

⁵⁸ FITZGERALD-PETTIGREW, *The new public management in action*, Oxford, 1996.

⁵⁹ Infatti le teorie basate sul NPM hanno come oggetto di analisi le peculiari relazioni organizzative di un ufficio e tra singoli uffici, viceversa le teorie basate sulla Governance studiano i rapporti tra strutture pubbliche ed altri "attori".

⁶⁰ MAYNTZ, *La teoria della Governance: sfide e prospettive*, in *Riv.it. sc. Pol.*, 1999, 1, pp.3-21; POWELL, *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*, in *Research in organizational behaviour* 12, 295-336.

⁶¹ Tra tutti si veda R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governino without Government*, in *Political studies*, 1996, 44, 652-667; dello stesso autore *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, 1997; *Policy networks: a British perspective*, in *Journal of theoretical politics* 2, 3, 293-317; KICKERT-KLIJN, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London, 1997.

⁶² La nascita della rete si deve al fallimento dei modelli di direzione centralizzati, ciò anche alla cosiddetta europeizzazione dei processi decisionali, che hanno portato proprio alla creazione di modelli decentrati caratterizzati da strutture pubbliche e private che interagiscono, scambiandosi informazioni, per la realizzazione di un interesse comune. R.A.W. RHODES op. ult. Cit.

La prima studia le dinamiche organizzative interne alla pubblica amministrazione vincolandole alla realizzazione degli obiettivi secondo criteri di efficienza ed efficacia, la seconda supera le dimensioni interne della pubblica amministrazione ponendo l'accento sui rapporti tra soggetti differenti pubblici e privati.

Nelle strutture di governance, quindi, esisterebbero una pluralità di attori, ognuno portatore di un proprio interesse, ma attraverso i networks decisionali si arriverebbe alla selezione dell'interesse prevalente da soddisfare.

Trasponendo tale concetto all'interno della pubblica amministrazione emerge come attraverso tale concezione l'immagine dell'organizzazione interna della pubblica amministrazione diventa un sottoprodotto delle relazioni con l'ambiente esterno.

In tal modo cambia la visione stessa della pubblica amministrazione che può essere raffigurata non più come soggetto posto in posizione sovraordinata (gerarchica) rispetto ai referenti privati, ma come soggetto rientrante nel reticolo organizzativo all'interno del quale sono presenti altri soggetti che prendono parte alla realizzazione dell'interesse perseguito.

Guardare la pubblica amministrazione attraverso il filtro delle teorie sulla Governance consente di enfatizzare due fondamentali aspetti dell'agire amministrativo: la trasparenza e la partecipazione.

Resta infine da esporre brevemente la teoria della scuola dell'intermediazione d'interesse. Secondo tale scuola la rete è una figura concepita come insieme di relazioni intercorrenti tra soggetti pubblici e privati, naturalmente sussistono differenti tipologie di rete ognuna caratterizzata da propri criteri distintivi.

Alcuni autori basavano la loro tipologia esclusivamente su tre criteri guida: il livello di istituzionalizzazione, il numero dei partecipanti e la portata degli accordi⁶³. Non sono mancati quegli studiosi che hanno individuato un numero maggiore di tipologie di reti aggiungendo ai caratteri sopra elencati le regole di condotta, le strategie degli attori, la funzione esercitata, le relazioni tra poteri, la struttura organizzativa⁶⁴.

Un'ulteriore distinzione tra tipologie di reti è quella intercorrente tra reti omogenee ed eterogenee, nelle prime gli attori coinvolti sono tutti accomunati da interessi omogenei, nelle seconde invece i soggetti coinvolti sono portatori di interessi differenti. In tale ultima ipotesi l'interdipendenza tra i soggetti coinvolti è caratterizzata dalla ricerca di una mediazione tra tutti gli interessi coinvolti nel reticolo.

Quel che emerge dopo questa breve sintesi è che la concezione delle reti come intermediazione di interessi viene vista come strumento analitico per esaminare i cambiamenti dei rapporti tra amministrazione e società, il ruolo giocato dai soggetti privati e pubblici e le relazioni (formali ed informali) intercorrenti tra loro.

⁶³ JORDAN-SCHUBERT, *A preliminary ordering of policy network labeling*, in *European journal of political research*, 1992, pp.7-28 ; Id. *Policy networks*, in *European journal of political research special issue*, 1992, 21, pp.1-2.

⁶⁴ WAARDEN, *Dimensions and type of policy networks*, in JORDAN-SCHUBERT op. Ult. Cit., pp.29-52.

In breve il concetto di rete come intermediazione di interessi si preoccupa di descrivere il contesto ed i fattori che portano all'adozione di una decisione, utilizzando come unità di analisi il singolo atto individuale adottato dai soggetti coinvolti nel reticolo.

Su un piano differente si pone la visione delle reti come espressione di Governance, infatti la rete viene concepita non come strumento per analizzare solamente i singoli fattori decisionali, bensì come l'insieme delle relazioni interorganizzative e la struttura dei processi che portano all'adozione della decisione finale.

Secondo questo punto di vista i networks legano tra loro, attraverso interazioni informali, quei soggetti pubblici e privati titolari di interessi differenti, per arrivare all'adozione di una decisione a livello centrale ma non gerarchico⁶⁵. Invece che emanare da un'autorità centrale la decisione è costituita da un processo che coinvolge una pluralità di soggetti pubblici e privati⁶⁶.

Le reti sono in grado di produrre intenzionalmente il superamento dei disaccordi tra i membri che sono portatori di interessi divergenti e questo avviene utilizzando vari strumenti quali gli accordi volontari che creano collegamenti informali tra le arene di decisione inter e intra-organizzative; mediante le strutture istituzionalizzate di coordinazione ovvero collegando differenti organizzazioni indipendentemente dalle relazioni formali tra loro intercorrenti.

Le reti non servono direttamente per il decision making, ma per l'informazione, comunicazione e per l'esercizio di influenza nella preparazione delle scelte.

5. Le reti come strumento delle relazioni tra strutture pubbliche e private nella formazione del decision making amministrativo

Il fenomeno organizzativo delle reti, mette in discussione le modalità di lettura più tradizionali delle forme organizzative delle Pubbliche Amministrazioni.

Per comprendere a fondo il funzionamento delle organizzazioni a rete, infatti, è necessario comprendere le dinamiche delle reti tra i soggetti pubblici.

E' noto che il soggetto pubblico si caratterizza per essere fortemente interconnesso con numerose categorie di portatori di interessi, che ruotano attorno all'interesse pubblico perseguito dalla stessa.

Tali interconnessioni fanno pensare a quale dovrebbe essere il ruolo dell'amministrazione (procedente) nella rete è una questione rilevante che, tuttavia, può essere affrontata solo dopo aver acquisito piena consapevolezza dell'esistenza di tali reti sia quelle formalmente costituite, sia quelle implicite.

In modo particolare si pone il problema di stabilire se e come "governare" un

⁶⁵ Si veda KENIS-SCHNIDER op. ult. Cit.

⁶⁶ In tal senso MAYNTZ op. ult. Cit.

sistema a rete. Orbene se “governare”, significa dirigere, amministrare detenendo il potere esecutivo o svolgere le funzioni di governo, allora dirigere e amministrare, si lega ad un’idea di un’organizzazione tipicamente gerarchica, tipica di una concezione burocratica dell’Amministrazione Pubblica, poco attuale e non coerente con le caratteristiche delle reti. Ove invece la concezione di governare sia intesa in modo più ampio ossia ritenendo validi vari modi di gestire l’interdipendenza tramite le figure del coordinamento, della collaborazione ed oggi della cd condivisione delle scelte, allora si potrà parlare di governo dei sistemi a rete.

Ciò non implica l’abbandono dei modelli risalenti per aprirsi a nuovi modelli, poiché il modello burocratico continua a essere il modello utile per ottenere efficienza e tutela dei diritti in contesti statici e caratterizzati dall’esistenza di chiare dipendenze gerarchiche. Si tratta solo di provocare una vera e propria osmosi tra due concezioni per facilitare il conseguimento di condizioni di equilibrio con le reti, che sono, instabili e prive di relazioni gerarchiche evidenti.

In effetti pare proprio che, anche alla luce delle recentissime riforme, si stia migrando da un approccio rigido caratterizzato da un ampio utilizzo di procedure formalizzate predeterminate e standardizzate, ad un approccio misto e più dinamico dove convivono soggetti differenti, sia pubblici che privati portatori di interessi propri, legati tra loro sia da un rapporto di collaborazione ed interdipendenza⁶⁷ che dalla presenza di regole comuni attraverso cui si arriva all’adozione di una decisione.

Tale decisione si colloca all’interno di un processo caratterizzato dalla presenza di molteplici referenti ed è attraverso la mediazione tra gli interessi in gioco che si seleziona quello prevalente da soddisfare.

La mediazione tra gli interessi coinvolti nel processo decisionale viene realizzata in modi differenti, tra questi ne emergono due in particolare: il primo si caratterizza per la dinamicità, ossia la mediazione si svolge attraverso le relazioni intercorrenti tra i soggetti dotati di autonomi a e interessi da realizzare; il secondo, statico, attraverso il ricorso a processi di coordinamento di tipo collegiale (es. conferenze di servizi) all’interno dei quali si svolge contemporaneamente sia la mediazione che la selezione dell’interesse da soddisfare.

La rete, quindi, è definibile:

- come “figura organizzativa” caratterizzata non dalla gerarchia ma dall’interdipendenza cooperativa;
- come strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche in ordine allo spostamento della potestà decisionale da organi monocratici ad organi collegiali;

⁶⁷ Sono stati empiricamente individuati vari tipi di collaborazione in cui presenziano le reti: tra uffici pubblici di entità diverse che dividono i propri compiti distinguendo fini e mezzi; tra uffici pubblici separati, dei quali uno svolge un ruolo maggiore ma sempre strumentale; tra uffici separati ma posti su un piano paritario, in tale ambito i soggetti operano con proprie norme, strumenti e fini che però coincidono con quelli di altri uffici per cui si rende necessaria una collaborazione caratterizzata dallo scambio di informazioni per agevolare lo svolgimento delle funzioni. Si veda in proposito S.CASSESE op. ult. Cit.

- come strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche e private in ordine alla partecipazione delle stesse al *decision making*.

Utilizzando tale sistema per analizzare le riforme che hanno caratterizzato il panorama amministrativo italiano nell'ultimo trentennio, emergono due fattori di riflessione fondamentali: il primo è costituito dall'unione dei principi di cui alle leggi sul procedimento amministrativo (trasparenza, partecipazione, accesso) ed alle leggi sulla semplificazione con i dettami del NPM, tale intreccio ha spostato l'attenzione sull'importanza della partecipazione dei cittadini in ordine formazione della decisione amministrativa che li vede come destinatari.

Il secondo è costituito dall'avvento delle riforme a partire dagli anni 2000 corroborate da quella del titolo V della Costituzione intervenuta con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n°3, che ha notevolmente incrementato le prerogative delle regioni e degli enti locali in ordine alle funzioni amministrative e quindi al procedimento amministrativo stesso.

Le riforme sopra citate hanno creato uno scenario abbastanza settoriale che ha favorito l'ingresso di processi decisionali di tipo policentrico e reticolare, svincolati da quei modelli incentrati sulla gerarchia, all'interno dei quali partecipano differenti soggetti, pubblici e privati, che intervengono con diversi gradi di legittimazione all'interno delle maglie della rete.

All'interno dei reticoli decisionali è riscontrabile anche la presenza di soggetti a composizione collegiale, per consentire che il coordinamento tra le differenti unità appartenenti ai diversi enti territoriali costitutivi della Repubblica⁶⁸ e quindi il procedimento decisionale, avvenga in tempi più rapidi consentendo comunque l'interazione tra enti pubblici e organizzazioni private (ad esempio strutture di controllo ambientale, movimenti di cittadini, ecc...) su un piano orizzontale e non più verticale.

L'amministrazione in aderenza alle norme costituzionali, non opera solamente all'interno di un'organizzazione chiusa, ma interpreta differenti ruoli in un complesso modello d'interazione tra soggetti pubblici, tra soggetti pubblici ed organizzazioni private, e in un modello cooperativo coinvolgente i cittadini. Questi ruoli devono essere delicatamente bilanciati tenendo conto del valore della competitività- dove il limite estremo è costituito sempre dal collegamento alle norme costituzionali.

6. Conclusioni

Dalle considerazioni precedentemente rassegnate emerge un particolare profilo evolutivo che ha caratterizzato il panorama istituzionale del nostro ordinamento. Il periodo che va dal 1990 al 2020 ha costituito la svolta che segna il passaggio da un'amministrazione ancora concepita come autoritativa, ad un'amministrazione più demarchica e reticolare.

⁶⁸ Si veda l'art. 114 Cost., comma 1, così come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n°3.

Il 1990 ha rappresentato, e tuttora rappresenta, un anno fondamentale per il sistema amministrativo italiano, infatti con la legge 241/90 il procedimento amministrativo veniva regolato in modo certo e venivano finalmente codificati, a tutela dei cittadini, quei principi regolatori dell'azione amministrativa. Ciò ha avviato un lento e graduale cammino, che è stato leggermente accelerato dalla sempre più pressante normazione comunitaria, sfociato nelle grandi riforme amministrative, organizzativo-strutturali e organizzativo-procedimentali, attraverso la legge 15 marzo 1997 n.59 che ha avuto e continua ad avere un effetto dirompente all'interno del sistema amministrativo italiano attraverso le numerose leggi di semplificazione susseguitesesi nel tempo.

La Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, unitamente alla legge cd La Loggia, ha rappresentato la cerniera del nuovo sistema "Repubblica" al cui interno le componenti costitutive cooperano nell'esercizio delle funzioni amministrative.

A ciò si devono aggiungere i modelli organizzativo-procedimentali originati dal diritto amministrativo europeo⁶⁹ ed utilizzati esclusivamente per i procedimenti amministrativi comunitari, che hanno pervaso l'organizzazione amministrativa italiana che li ha utilizzati per i procedimenti amministrativi interni riconoscendo in essi il modo migliore per contemperare gli interessi coinvolti nel procedimento.

Il recepimento di tale sistema organizzativo da parte dell'ordinamento italiano ha prodotto un effetto a cascata, infatti ci si è resi conto che le migliorie apportate dall'utilizzo di tale sistema in un determinato settore, si sarebbero potute riverberare anche in altri ambiti.

Oggi tale concezione sembra permeare il modello di governance attuativa del PNRR, quello organizzativo-procedimentale attraverso l'implementazione organizzativa dei punti di contatto o sportelli unici in settori differenti, ⁷⁰ultimo dei quali è lo sportello unico per l'energia (SUDER) o piattaforma unica introdotto dal recentissimo D.lgs. 199/2021 che ha ridisegnato la disciplina procedimentale per l'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Tali sistemi organizzativi possiedono una caratteristica di fondamentale importanza che li accomuna: il coordinamento degli istituti di semplificazione utilizzati da quei procedimenti collegati dalla realizzazione di un interesse comune e l'interazione di soggetti differenti coinvolti in quei procedimenti.

Essi richiamano gli istituti di semplificazione più importanti così come previsti dalla l.241/90, però non si accontentano del semplice richiamo ma coordinano sia gli

⁶⁹ S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali ?*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1, 2003, 35 ss

⁷⁰ Ciò costituisce un ulteriore esempio di quella "Signoria comunitaria", indicata da S. CASSESE, sugli apparati amministrativi statali. Le variazioni dei disegni organizzativi strutturali dell'apparato amministrativo comunitario si riflettono in modo netto sulle strutture amministrative degli Stati membri in modo che "di fronte all'evoluzione del primo, queste ultime si modificano, adeguandosi ai modelli comunitarie ispirandosi ai loro principi". Si veda FRANCHINI op. ult. Cit.

istituti che i singoli procedimenti amministrativi all'interno dei quali operano tali istituti, coordinandoli in modo efficace sotto un unico soggetto⁷¹.

L'opera di coordinamento rende possibile la riduzione ad un unico procedimento di tipologie tecnico-giuridiche difficilmente riducibili ad unità che, prima dell'avvento della "logica di sportello", venivano ritenute come fonte di "complicazione della semplificazione amministrativa"⁷².

Ciò porta ad un'ulteriore considerazione che vede lo sportello non solo nell'ambito dell'unificazione procedimentale ma anche in quello dell'unificazione organizzativa.

La riunione di procedimenti amministrativi appartenenti alla competenza di soggetti differenti, ma tutti inerenti ad un unico settore, comporta necessariamente la contestuale concentrazione di funzioni di manifestazione della decisione in capo ad un unico soggetto.

Si badi bene che la funzione decisionale di cui si tratta non implica che gli enti coinvolti vengano totalmente esautorati delle proprie competenze decisionali, ma comporta che le scelte adottate a livelli differenti siano concentrate (e riassunte) nelle mani di un solo soggetto competente all'emanazione del provvedimento finale e conclusivo del procedimento cui hanno preso parte una pluralità di soggetti.

Lo sportello unico quindi "...è, per un verso organizzazione strutturale, per altro verso, organizzazione procedimentale"⁷³, perciò costituisce l'anello di congiunzione tra il momento dell'organizzazione e quello dell'attività amministrativa⁷⁴.

Tale sistema di gestione coordinata giova sia ai privati che alla pubblica amministrazione stessa.

Giova ai privati⁷⁵ perché attraverso la velocizzazione delle relazioni tra soggetti pubblici si contribuisce a rendere più agile e snello il percorso che porta alla realizzazione del risultato perseguito.

In tale ottica emerge una maggiore rilevanza assunta dalla rappresentazione degli interessi privati nell'ambito procedimentale che, in tale contesto, produce l'effetto di migliorare l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nella definizione del

⁷¹ A titolo di esempio si vedano il d.lgs 31.3.1998 n.112 artt. 23-27 bis ed il Dpr. 447/98 così come modificato dal Dpr. 440/00 e successivamente ridisegnato con il Dpr 160/10 che disciplinano lo sportello unico per le attività produttive; l'art. 53 d.lgs 112/98 e la legge 29 marzo 2001 n.135 che al Capo III artt.8-10 disciplinanti lo sportello unico per il turismo; il Dpr. 6 giugno 2001 n.380 che disciplina lo sportello unico per l'edilizia; il Dpr. 8 giugno 2001, n.327 che disciplina l'ufficio unico per l'espropriazioni.

⁷² Si veda FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. amm.* 2/99, 328.

⁷³ MARENGHI, *Lo sportello per le attività produttive: prove tecniche per una sintesi di competenze*, in *Scritti giuridici in onore di S.Cassarono.*, vol.II, Padova, 2001, pag. 950.

⁷⁴ si veda in proposito NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano,1966, pag.122 laddove si prevede che: " Molti fatti possono essere considerati sia in chiave d'organizzazione sia in chiave di attività".

⁷⁵ In tale contesto "i privati" sono gli imprenditori i primi a beneficiare delle misure di semplificazione si veda in proposito FERRARA, *op. ult, cit.*

risultato ultimo perseguito, frutto dell'interpretazione effettuata dalla stessa sulla base delle proprie prospettazioni e di quelle dei privati⁷⁶.

Giova, altresì, alla pubblica amministrazione che in un procedimento meno formalizzato potrà fare uso di una misura più ampia di discrezionalità nel *quomodo*, nell'*an* e nel *quantum*, con un contestuale risparmio "temporale" e , soprattutto, di costi gestionali⁷⁷.

Un altro che emerge prepotentemente dalle considerazioni esposte in tale sede, è costituito dalla circostanza che il processo decisionale è caratterizzato da una competenza all'emanazione del provvedimento finale e conclusivo del procedimento amministrativo, non più stabilmente attribuita ad un singolo organo ma piuttosto, a conclusione di un iter procedimentale di volta in volta definito, ad un soggetto non predeterminato una volta per tutte bensì mutevole a seconda degli interessi (anche privati) coinvolti e delle relazioni di interdipendenza, e non più di gerarchia, che legano i vari protagonisti dell'azione amministrativa.

Naturalmente è innanzitutto (ma non esclusivamente) la legge che stabilisce i casi in cui il processo decisionale si sposta da un centro predeterminato ed individuato nel responsabile del procedimento, ad un centro diverso di natura ad esempio "Collegiale" all'interno del quale sono presenti soggetti portatori di interessi diversi.

È la dimostrazione di come un processo decisionale di tipo verticistico si possa trasformare in un procedimento decisionale di tipo orizzontale caratterizzato dal coordinamento degli interessi di differenti soggetti che si muovono all'interno di una logica di collegialità.

Tale forma di *decision making* è incentrato su una struttura organizzativa, detta reticolo decisionale, che coinvolge diversi enti legati da un'interdipendenza che non deriva da un rapporto di gerarchia che sottomette un ente ad un altro, ma da un insieme di rapporti scaturenti dalle singole competenze che vengono esclusivamente ad essi attribuiti.

Conseguentemente, se l'adozione di una decisione su una determinata materia spetta ad un ente (ad esempio un parere tecnico) essa potrà essere adottata solo da quel determinato ente la cui "sostituzione" sarà possibile solo in sede di Conferenza di servizi, luogo che rappresenta il momento in cui la competenza ad adottare la decisione contenuta nel provvedimento finale e conclusivo non spetta più al singolo ma al collegio.

La Conferenza di servizi e quindi la collegialità in essa presente, fa sì che l'interesse concreto da realizzare non appaia più imposto da un ente gerarchicamente

⁷⁶ Sembra che la giurisprudenza più recente abbia intrapreso la strada che conduca ad una visione prettamente "sostanzialistica" dell'istituto della partecipazione al procedimento, è stato sancito il principio in base al quale la partecipazione al procedimento contribuisce a definire l'accertamento dei presupposti di fatto del provvedimento finale e l'interpretazione delle norme giuridiche che regolano il potere. Si veda in proposito *Cass. SS.UU.*, 1 aprile 2000, n.82, in *Riv. Cons. St.*, 2000, II,1364.

⁷⁷ In tal modo si può parlare di corretto bilanciamento tra "ansia di provvedere" e valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria. Si veda in proposito CASSETTA, *Manuale, op. ult. Cit.*, 426.

sovraordinato agli altri posto in posizione di preminenza, in buona sostanza alla scelta imposta se ne sostituisce un'altra frutto del consenso espresso dagli enti autonomi e paritari, sulla base della comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento regolato da regole comuni condivise.

Sembra, quindi, che le nuove riforme spingano verso un'idea di amministrazione dove, come affermato dalla recente giurisprudenza costituzionale⁷⁸, le istituzioni pubbliche non detengono il monopolio esclusivo dello svolgimento delle attività di interesse generale, per tale motivo si sviluppano dinamiche di condivisione tra sfera pubblica e sfera privata rispetto alle quali il diritto amministrativo è oggi chiamato a individuare forme organizzative e procedurali adeguate.⁷⁹

Quanto più le Pubbliche Amministrazioni sono consapevoli delle caratteristiche e delle dinamiche dei sistemi di decisione a rete, tanto più possono sviluppare strumenti e logiche di intervento coerenti all'interesse pubblico da realizzare.

La frammentazione delle risorse, dei soggetti coinvolti e delle responsabilità induce, nell'attuale sistema amministrativo, dinamiche molto più simili a quelle delle reti, che a quelle delle organizzazioni o dei sistemi gerarchici tradizionali.

Tale modello di formazione delle scelte amministrative appare collegato a quello posto a fondamento della riforma del titolo V della Costituzione che è caratterizzato da un'esplicita equiparazione costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.). Comuni, Città metropolitane, regioni e stato rappresentano gli attori principali che individuano l'interesse generale da perseguire; tale individuazione avviene sulla base dei principi e delle competenze che la Costituzione attribuisce agli stessi (art. 117 e 118 Cost.) ed anche in tale sede la decisione potrà essere adottata collegialmente attraverso gli strumenti di raccordo funzionale e strutturale previsti dall'ordinamento⁸⁰.

⁷⁸ La recente sentenza della Corte Costituzionale n.131/2020 pare riconoscere che nel sistema democratico delineato dalla Costituzione - in particolare negli artt. 2, 3, 4, e 118 Cost. le attività di interesse generale "possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini e della società solidale che è una componente essenziale del nostro Paese". Cfr Corte Cost, sent. 20 maggio 2020, n.131, in www.cortecostituzionale.it

⁷⁹ Il riferimento alla cosiddetta "amministrazione obiettivata" teorizzata, in particolare, da Feliciano Benvenuti a partire dagli anni '70 del secolo scorso, cfr F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, 1975, poi in *Scritti giuridici*, 1° vol., 2006, pp. 643 ss. e F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 1978, 1, pp. 6 ss.

⁸⁰ Il riferimento è alla Conferenza Unificata Stato-regioni-Autonomie locali prevista dal D.lgs 281/97; alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie prevista dall'art. 11 l.cost. 3/2001 ed al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'art. 123 Cost.