



FSE FOR CAMPANIA
2014 - 2020

Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance



UniorPress



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



UniorPress

Napoli 2021

UniorPress

Via Nuova Marina 59, 80133 Napoli



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

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

ISBN 978-88-6719-239-7

Indice

Premessa	8
1. Il perché della riforma	8
2. Il significato della riforma	10
3. Il vizio antico	10
Università degli Studi del Sannio di Benevento	
Una ricerca giuridica applicata	13
Atti di indirizzo politico-amministrativo, risultati amministrativi, valutazione discrezionale degli organi amministrativi nella Regione Campania	17
1. Premessa: scopo della ricerca	17
2. Descrizione dei risultati empirici della ricerca	18
3. Le macro-categorie nella letteratura giuridica	19
4. L'individuazione dei "comportamenti ottimizzati" alla luce delle macro-categorie	22
4.1. I "comportamenti ottimizzati" relativi alla macro-categoria "Capacità di definire chiaramente l'indirizzo"	22
4.2. I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria "Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi"	23
4.3. I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria "capacità di orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi"	24
5. La proposta di modifica del Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante "Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania"	24
6. Conclusioni	27
Riferimenti bibliografici	27
Qualità della regolazione e misurazione degli oneri amministrativi (MOA) nell'attività di pianificazione della Regione Campania	32
1. Genesi dello studio, brevi riflessioni epistemologiche e contestualizzazione	32
2. I costi di conformità: <i>compliance e governance</i> interna	34
3. Regulatory capture: la qualità della regolazione	36
4. Una introduzione alle metodologie e alle determinazioni quantitative per la misurazione dei costi di regolazione e conformità (MOA)	37
Riferimenti bibliografici e sitografici	37

Le attività consultive dell'Avvocatura Regionale: il <i>contatto informale</i> con gli Uffici della Regione	39
1. Consulenza e difesa in giudizio dell'amministrazione	39
2. I pareri legali	40
3. Note in tema di complessità dell'azione amministrativa	41
4. Il ruolo proattivo dell'Avvocatura regionale.....	42
5. Celerità e "semplificazione": l'art. 16, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241 come modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.....	43
6. La proposta: il <i>contatto informale</i> fra organi di amministrazione attiva e Avvocatura.....	44
Riferimenti bibliografici e sitografici.....	45

Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa"

<i>I nodi di procedimenti amministrativi e processi decisionali: scenari di semplificazione e questioni di responsabilità.....</i>	49
1. Snodi della relazione non univoca tra semplificazione e responsabilità	49
1.1 <i>Semplificazione e responsabilità tra procedimenti e processi</i>	49
1.2 <i>Il nesso tra semplificazione e responsabilità negli sviluppi recenti della legislazione</i>	52
2. Diretrici e metodi dell'indagine.....	55
2.1. <i>La mappatura trasversale di processi e procedimenti: i fattori di rallentamento e di complicazione dell'attività</i>	56
2.2. <i>Il tempo dell'azione amministrativa e i poteri sostitutivi</i>	58
3. Le indagini settoriali	61
3.1. <i>Il tema delle coperture assicurative per la responsabilità amministrativa.....</i>	62
3.2. <i>Le questioni poste dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio</i>	64
4. Alcune considerazioni di sintesi.....	68

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

<i>Misurazione della performance e accountability della Regione Campania</i>	71
1. L'esigenza di misurare le performance nella PA	71
2. La normativa sulla misurazione e valutazione delle performance	74
3. Il case study Regione Campania.....	76
3.1. <i>Metodologia della Ricerca</i>	78
3.2. <i>Risultati</i>	82
4. Conclusioni	84
Riferimenti bibliografici e sitografici.....	87

Università degli Studi di Napoli “Federico II”	
<i>Liberalizzare, semplificare, dialogare. Dall’amministrazione come ostacolo all’amministrazione come alleata</i>	91
1. Efficacia ed effettività delle misure di semplificazione	91
1.1. <i>Ricerca e semplificazione: note su risultati attesi e fasi dello studio</i>	94
1.2. <i>I limitati esiti</i>	96
1.3. <i>Le implicazioni problematiche del passaggio dal controllo ex ante al controllo ex post</i>	97
1.4. <i>Le diverse semplificazioni possibili, la questione organizzativa e le misure inattuate</i>	98
2. La complessa definizione di equilibri stabili per la pubblica amministrazione	100
2.1 <i>L’analisi della legislazione vigente e le criticità rilevate</i>	100
2.2 <i>Il confronto con gli stakeholders: il nodo della digitalizzazione</i>	102
2.3 <i>I risultati della ricerca: il ridotto margine di intervento e i percorsi possibili per la ricerca della chiarezza e della certezza</i>	104
3. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e le nuove misure di semplificazione	106
4. Rilievi conclusivi	110

Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”	
<i>L’inadempienza amministrativa. Quando il problema è (anche) linguistico</i>	112
1. Introduzione: la semplificazione dei processi	112
2. L’uso della lingua come fattore dell’(in)efficienza amministrativa	116
3. La selezione dei testi e la metodologia di lavoro	118
4. Risultati: modelli comportamentali meno e più virtuosi	119
5. Conclusioni	127
Riferimenti bibliografici e sitografici	129

Università degli Studi della Campania	
“Luigi Vanvitelli”	
Progetto di ricerca	131
Svolgimento della ricerca	131
Principali esiti dell’attività di ricerca	132
<i>La strategia preventiva del rischio corruttivo nelle società in house della Regione Campania: difficoltà giuridiche e incognite organizzative</i>	133
1. Oggetto dell’indagine e metodo della ricerca	133
2. Modello 231 e Piano 190 tra integrazione e assorbimento: cenni	133
3. Il flusso informativo tra Responsabile della prevenzione e della trasparenza e Organismo di Vigilanza: prove di dialogo	135

4. Il difficile coordinamento in materia di <i>whistleblowing</i> nel silenzio normativo	136
5. Omesso controllo: la responsabilità penale in caso di violazione del modello integrato	138
6. Brevi considerazioni conclusive	139

Riflessioni brevi su semplificazione e sistemi di prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica	140
1. Premessa	141
2. Semplificazione e prevenzione della corruzione: un connubio difficile	142
3. Il controllo analogo come strumento di semplificazione nella prevenzione della corruzione	143
4. I sistemi preventivi della corruzione nelle società pubbliche della Regione Campania: un breve focus	145
5. Qualche osservazione conclusiva	148

Università degli Studi di Salerno

“Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance”	151
1. Obiettivi generali	151
2. Delimitazione del rischio penale	152
3. Somministrazione dei questionari	153
3.1 Sintesi questionari su “ <i>whistleblowing</i> ” somministrati a tutti i dipendenti della Regione Campania	154
3.2 Sintesi questionari su “ <i>abuso d’ufficio</i> ” somministrati ai dirigenti della Regione Campania	160
4. L’art. 323 c.p. e la percezione del rischio-reato in capo ai Pubblici Ufficiali	163
4.1 Premessa	163
4.2 L’art. 323 c.p. e la percezione del rischio-reato in capo ai Pubblici Ufficiali	164
4.3 L’art. 323 c.p. nella giurisprudenza del Distretto di Corte di Appello di Salerno	165
5. Il nuovo volto dell’abuso d’ufficio (art. 323 c.p.)	167
Riferimenti bibliografici e sitografici	170

Premessa

Andrea R. Castaldo

I termini della questione sono noti. L'art. 23, comma 1, D.L. n. 76/2020 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020 ha modificato profondamente l'art. 323 c.p. (abuso d'ufficio). La riforma è passata senza particolari intoppi, grazie anche al suo inserimento in un contesto di misure urgenti, legate all'attuale emergenza epidemiologica. Lo stesso non può dirsi per il 'dopo', dal momento che si è assistito ad una serie di interventi e commenti per lo più critici e alle prime applicazioni giurisprudenziali, che hanno cercato di definire (*rectius*, ridefinire) i contorni e gli spazi della modifica normativa.

Sintetizzando e semplificando, la maggior parte degli autori ha ritenuto trattarsi di una riforma 'incompleta'. L'incompletezza è espressione di insoddisfazione e tradisce un implicito dissenso. Per quale ragione? O, in altre parole, il Legislatore avrebbe dovuto fare *di più* o *di meno*?

Per rispondere occorre toccare tre punti, riassumibili in:

1. Il perché della riforma;
2. Il significato della riforma;
3. Il 'vizio antico'.

1. Il perché della riforma

Le ragioni ispiratrici della riforma sono evidenti: ricostruire una fiducia lacerata nei confronti dell'agente pubblico e creare maggiore serenità nel suo lavoro per recuperare l'efficienza amministrativa.

La dizione precedente dell'art. 323 c.p. era generica, non rispondente al canone di tassatività imposto dal principio di legalità costituzionalmente tutelato, per come articolato dalla teoria generale del diritto penale. Aveva prodotto, di converso, l'*abusato* fenomeno dell'"amministrazione difensiva", cioè la 'fuga dal potere di firma' per il timore dell'instaurazione di un procedimento penale.

Nell'ambito del progetto FSE POR Campania 2014-2020 "*Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance*", che ha visto la partecipazione di sette Università della Campania e capofila l'Università degli Studi di Salerno – Dipartimento di Scienze Giuridiche, Cattedra di Diritto Penale, è stato distribuito un questionario anonimo a 780 funzionari della Regione Campania per testare dal vivo se effettivamente il reato di abuso d'ufficio rappresentasse per gli stessi un ostacolo nell'attività lavorativa quotidiana. Ebbene, l'analisi statistica ha confermato come tale fenomeno negativo non costituisse un pregiudizio o uno stereotipo, ma purtroppo una realtà amara.

Esito: il 76% dei pubblici dipendenti si ‘rifugiava’ nell’amministrazione difensiva per l’incombente timore di essere sottoposti a un procedimento penale per il delitto di cui all’art. 323 c.p.

Prima conferma, dunque: la ‘paura della firma’ non è uno *slogan* fondato su *bias*, ma la pungente manifestazione del *flop* giustizialista.

Non solo. La presunta utilità della repressione affidata all’art. 323 c.p. si scontra con il fallimento circa gli esiti dei procedimenti penali incardinati per tale reato: le statistiche raccontano infatti una verità allarmante. Solo nel periodo 2012-2017, a fronte di più di 38.000 procedimenti aperti per abuso d’ufficio, solo 316 condanne con sentenza irrevocabile¹. La montagna che partorisce il topolino.

2. Il significato della riforma

“Si poteva fare di più”: un *refrain* abbastanza scontato, che muove molto spesso da prese di posizione acritiche e antagoniste per natura. Accontentiamoci di una tappa significativa, allontanandosi dal sistema binario della semiologia strutturalista, dove adiuvanti ed opposenti sono rette parallele.

Keyword della riforma, infatti, la ‘punibilità per sottrazione’. La nuova disposizione fa riferimento alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge.

I regolamenti ‘sono fuori’. La restrizione dell’area del penalmente rilevante si era resa indispensabile anche a fronte di orientamenti giurisprudenziali tesi ad allargare le maglie della punibilità attraverso la ‘teoria della norma interposta’, o ricomprendendo nel fatto tipico la violazione dell’art. 97 Cost.

Ancora, «dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

Il messaggio veicolato dal Legislatore è estremamente nitido: il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio potranno agire ‘autonomamente’ se titolari di un potere discrezionale e comunque quando la fonte della loro attività derivi da regolamenti. Né si tratta di una sorta di depenalizzazione mascherata, come pure si è cercato di far passare, accreditando l’idea che il decisore pubblico sarà consequenzialmente *legibus solutus*, dal momento che – a parte i reati-satellite che restano in vigore per le condotte di *malpractice* – residuano la responsabilità amministrativa, contabile, disciplinare. Un formidabile *mix* di misure preventive e repressive.

E non è tutto. Non è stata intaccata dalla riforma la violazione del dovere di astensione, che – correttamente – sanziona il favoritismo come espressione di sperequazione. È il principio di imparzialità che si cala nella realtà feno-

¹ A. Cherchi – I. Cimmarusti – V. Maglione, *Molti processi, poche condanne. Ma l’abuso d’ufficio frena la Pa*, *Il Sole 24 Ore*, 15.06.2020.

menica quando, a fronte di un conflitto di interessi, il pubblico dipendente ha l'obbligo di *non* agire.

3. Il vizio antico

You can't teach an old dog new tricks: le prime applicazioni giurisprudenziali appaiono 'timide', tese a re-interpretare e costruire nuovi spazi di tipicità, in qualche modo comprimendo la chiara intenzione del Legislatore di 'voltare pagina' e frenare interpretazioni estensive *in limine analogiae*.

Il 'vizio antico', mai sopito, che riprende vigore. Allora, la *mutatio libelli* nei procedimenti in corso ben rappresenta l'alternativa necessaria per non lasciare presunti vuoti di tutela, individuando così reati 'sentinella', facili da contestare (ad esempio, il falso in atto pubblico, il reviviscente peculato per distrazione, l'omissione di atti d'ufficio). Si recuperano così spazi di punibilità che escono dalla porta dell'abuso d'ufficio ed entrano strumentalmente dalla finestra.

Il cambio di rotta, di cui il Legislatore ha avvertito l'esigenza, non potrà quindi mai concretizzarsi del tutto se non passerà per un cambio culturale, sopprimendo la 'cultura del sospetto': il pubblico amministratore non è, per definizione, un 'soggetto a rischio' o *borderline*.

È una *forma mentis* che va sconfitta per restituire dignità di funzioni e di servizio al rappresentante delle Istituzioni Pubbliche e delle articolazioni dello Stato, nell'interesse della comunità. Più in generale, è indispensabile rallentare la corrente panpenalista e riconoscere al diritto penale la dignità di *extrema ratio*, utilizzando rimedi alternativi.

Le riflessioni che precedono forniscono una chiave di lettura, intorno alla quale si saldano i diversi contributi degli Autori, nei quali ciascuna Unità di ricerca ha riassunto i mesi di lavoro dedicati al progetto sopra menzionato, descrivendone gli sforzi profusi e i risultati raggiunti.

Le sette Università Campane coinvolte² hanno avvertito l'esigenza, condivisa e indifferibile, di migliorare energicamente le *performance* della Pubblica Amministrazione e di restituire efficacia di risultati e serenità di azione al responsabile del procedimento amministrativo.

In funzione delle rispettive competenze specialistiche, ciascuno per il proprio settore, gli Atenei hanno condotto uno studio approfondito tra le fitte e polverose maglie della *over-bureaucratisation*, per rimediare ai guasti prodotti

² Università degli Studi di Salerno (Unità capofila), Università degli Studi di Napoli "Parthenope", Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", Università degli Studi del Sannio di Benevento, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa.

dalla fuga dal potere di firma, dall' 'amministrazione difensiva', in definitiva, dalla scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione.

L'approccio interdisciplinare è stato arricchito da un taglio pratico, in grado di sondare 'sul campo' la realtà dei fatti e lo stato dell'arte.

L'efficientamento della Pubblica Amministrazione ha richiesto in primo luogo l'analisi dell'intero *iter* decisionale fino a valle del singolo provvedimento. Ciò ha consentito una 'mappatura dei rischi', volta ad isolare le pratiche e i settori più problematici, che incrinano le *performance* della amministrazione regionale, allo scopo di predisporre linee guida da seguire per semplificare i processi decisionali, volgendo uno sguardo comparato alle soluzioni offerte nel panorama europeo ed internazionale.

Ed allora, se è vero che *less is more*, anche per la Pubblica Amministrazione l'idea di fondo resta quella di migliorare la resa della macchina pubblica, attraverso la semplificazione dell'*iter* istruttorio e conclusivo. Strumento ineliminabile è il processo di chiarificazione linguistica, indispensabile per una trasmissione chiara e trasparente degli *output* e che conduca ad una maggiore tassatività delle norme disciplinanti il settore. L'obiettivo, egualmente investigato nel volume, diventa quello di rendere più snella e reattiva la comunicazione interna all'amministrazione pubblica, evitando ambiguità e fraintendimenti che possano produrre ritardi e intralci lungo la catena decisionale e operativa.



**Università degli Studi
del Sannio di Benevento**

Una ricerca giuridica applicata

Pierpaolo Forte, Francesco Rota

Il lavoro che qui viene presentato è il frutto di una ricerca giuridica di tipo empirico.

L'occasione è stata fornita da una interessante sollecitazione giunta dalla regione Campania, la quale, per impostare le prospettive da dare alle proprie politiche, è partita da un'analisi dei propri bisogni e, consapevole dei limiti fisiologici di ogni organizzazione, ha riconosciuto (e non è scontato, né abituale) di riconoscere l'opportunità di un aiuto esperto per affrontare, con serietà, ampiezza, e profondità scientifica una delle questioni radicali dell'amministrazione pubblica contemporanea, e cioè il tema della efficienza collocata in un quadro di complessità

L'iniziativa è metodologicamente interessante per il corretto approccio sia in riferimento al rapporto che intercorre fra bisogni e politiche, sia per l'impostazione analitica, sia infine per l'avvio di una collaborazione con tutti gli atenei pubblici della Regione, e con i rispettivi centri di ricerca adatti ad affrontare la questione su più lati; l'Università degli studi del Sannio è stata chiamata ad occuparsi di un aspetto non troppo trattato nel discorso pubblico corrente, quello dell'indirizzo politico-amministrativo, e della sua traduzione in attività amministrativa, e dunque in risultati, in prodotti rilevanti per i cittadini e le imprese.

Nonostante lo scarso appeal comunicativo, il tema è tuttavia uno dei più stimolanti dal punto di vista delle conoscenze scientifiche, ed è anche di notevolissima caratura politica.

Si tratta infatti di riuscire ad accumulare conoscenze, ed usarle per costituire strumenti efficaci, in ordine alla modalità con cui la sovranità popolare, che si esprime (anche) nella forma della rappresentanza elettorale, riesca a conseguire effettivamente obiettivi politici elaborati con ciò che la Carta costituzionale definisce "politica nazionale", e che in letteratura viene percepito come "indirizzo politico", chiamando i gruppi umani che essa stessa qualifica come partiti a concorrere alla sua definizione.

Il meccanismo, molto noto nella sua fase ascendente, connessa al discorso pubblico, al dibattito politico, al confronto elettorale, al dialogo fra le parti e tra gli organi politici e di governo della Repubblica, diventa poi diverso quando si riferisce alla fase -a dir così- discendente, allorché cioè bisogna mettere in moto gli elementi discorsivi consolidatisi nella dialettica elettorale-rappresentativa, tradurli in operazioni di governo, le quali hanno bisogno di attività amministrative per tramutarsi, infine, in oggetti sociali capaci di consolidare o modificare gli assetti della convivenza, nella realtà.

Questa meccanica è ampiamente studiata, a partire dalla sua dimensione teorica, da diversi angoli disciplinari; la sua complessità, infatti, rende piuttosto inefficace qualsiasi approccio che intenda limitarsi ad uno solo dei suoi aspetti, e se non v'è dubbio che le scienze giuridiche abbiano pieno titolo per partecipare all'aumento delle conoscenze al riguardo, non possono fare da sole.

A maggior ragione, la scienza giuridica rischia di essere limitata se, per questo come per altri oggetti del suo lavoro di ricerca, intenda circoscrivere le proprie indagini ai soli prodotti giuridici più diffusi e comunemente utilizzati, per esempio alle norme, agli assunti dottrinari, o alle sentenze, secondo un'abitudine molto consolidata.

Prescindendo da ogni discussione teorica sul "metodo" della scienza giuridica, lo studio della relazione tra indirizzo politico ed impatti sulla realtà sarebbe inevitabilmente monco ove trascurasse i comportamenti reali dei protagonisti di questa dinamica, e si accingesse a proporre innovazioni sulla sola base di un'analisi della disciplina vigente, e dei precedenti giurisprudenziali rilevanti. Molta realtà verrebbe indubbiamente considerata con un approccio così tradizionale, ma con riferimento a ciò che più comunemente accade, e a ciò che giunge sul banco del giudice, a una casistica cioè che viene percepita più che essere effettiva, come se fosse totalmente paradigmatica, ed esaustiva; invece, ne rimarrebbe fuori, trascurato, molto di ciò che effettivamente accade, e non viene colto dall'osservatore che ricorra al solo tramite intermediario delle norme, della dottrina, della giurisprudenza, e – posto che il bisogno di una innovazione di una struttura giuridica o sociale non può che venire da qualche insoddisfazione circa il suo funzionamento – rischiano di rimanere fuori dall'analisi, e dunque anche dalle possibilità di prognosi, molte delle ragioni reali della necessità di innovazione.

Per tali motivi, nello svolgere lo studio si è non solo lavorato insieme a colleghi di altre discipline, si è tentato di seguire un approccio non soltanto interdisciplinare, ma si è adottato un metodo, appunto induttivo, rivolto anzitutto a dispiegare e a conoscere l'effettivo stato dei comportamenti, delle pratiche, studiando tutte le delibere di giunta regionale di un triennio, e mettendole a confronto, oltre che con le norme rilevanti ed il loro trattamento giurisprudenziale, con i parametri più attestati in letteratura circa il buon funzionamento della dinamica che trasforma l'indirizzo politico in assetti reali della convivenza umana.

Sono anche state considerate le prassi adottate in alcune regioni di confronto, sono stati ascoltati i protagonisti della vicenda, e si sono elaborati i risultati dell'indagine in termini quantitativi, giungendo così a rilevare un frammento dell'effettiva condizione di quella dinamica, per come realmente funziona, qui ed ora, nella Regione Campania.

Il pregio del lavoro svolto consiste, a noi sembra, nel fatto che l'indagine abbia tentato di individuare i problemi ricercati con precisione e dettaglio maggiori di quanto si sarebbe ottenuto con approcci deduttivi, consentendo, perciò, di discutere e proporre alcuni rimedi specifici, tradotti in un corpo di nuove norme regolamentari di comportamento ed organizzazione, non in funzione di una certa posizione dottrinale, ma combinando gli assunti delle conoscenze teoriche con la realtà rilevata.

Qualcuno potrà dire che si è trattato di un'operazione di Scienza dell'amministrazione, e nessuno di noi farebbe fatica ad accettare questa definizione; ma vorremmo far notare che, forse, si può leggere la questione in termini maturi, ed avanzati, contemporanei, se si ipotizza che in realtà si è seguito anche per l'aspetto giuridico il metodo, diffuso ampiamente in diversi ambienti scientifici, della ricerca applicata, quel ramo di lavoro che prova a trasferire sulla realtà le conoscenze accumulate nelle dimensioni pure (o teoriche, o dogmatiche), che non può fare a meno di misurarsi con la questione dello stato delle cose e dell'effettività.

Ne può sortire, infatti, una proposta di innovazione più consapevole, meno soggettiva, ampiamente motivata su dati di realtà empirica, costringendo tutti gli attori dell'operazione a confrontarsi non solo sull'opinione più o meno autorevole di uno o più studiosi o esperti del diritto, ma ad esaminare, a discutere e concordare circa il punto di partenza, lo "stato dell'arte", e i rimedi più efficaci, secondo il metodo inter-soggettivo, quello che gli studi attestati sulle teorie della Scienza rilevano come più adatto ad autorizzare il trattamento di un determinato assunto come "scientificamente vero", e non il frutto di una consulenza, di una parere che fornisce suggerimenti pur attrezzati, ma pur sempre soggettivi.

A riprova dell'argomento, si vorrebbe menzionare l'applicazione del metodo ad uno dei moventi dell'intera operazione, ovvero l'inefficienza dovuta alla diffusione della "fuga dalla firma", quel fenomeno, ampiamente rilevato ed evidente, che porta i funzionari dotati di competenza decisionale ad eludere la decisione, a sottrarsi alla responsabilità, e dunque, in fin dei conti, a rifiutare, omettere la funzione (senza che ciò significhi per forza qualcosa di illecito).

Il tema può essere trattato da diversi punti di vista, ed in effetti i vari gruppi di ricerca impegnati nell'operazione ne hanno affrontato i risvolti micro-organizzativi, quelli penali e processuali, quelli rivolti alla definizione e al trattamento della responsabilità del decisore amministrativo, le eventuali garanzie assicurative, e così via. Il gruppo di lavoro dell'Università degli studi del Sannio, adottando il metodo della ricerca applicata, ha innanzitutto utilizzato le conoscenze teoriche in argomento per costruire un'ipotesi di lavoro, e cioè che parte di questa inefficienza possa essere dovuta ad un distorto

assetto della relazione tra indirizzo ed attività amministrativa, sia per eccesso, quando il primo si fa troppo invasivo, sia per difetto, quando cioè quello lascia impropriamente alla decisione amministrativa la “quota politica” della discrezionalità, anche solo in parte.

Lo studio dei comportamenti effettivi, delle delibere di Giunta regionale, ha fatto rilevare molte incongruenze al riguardo, sia per eccesso che per difetto, confermando la presenza del sintomo, ed accreditando l'ipotesi teorica, consentendo perciò la proposta di adottare alcuni rimedi specifici, ad hoc, che provino a collocare la componente politica della decisione discrezionale dove deve stare, a monte dei provvedimenti e delle operazioni amministrative, e ad essere resa esplicita, chiara, possibilmente misurabile, costituendo, perciò, effettivamente un indirizzo politico-amministrativo, ed emendando la postazione decisionale del dirigente dal doversi accollare oneri impropri, diversi da quelli tecnici, professionali, e propri della responsabilità dirigenziale.

L'augurio sentito è, di poter sperimentare tali rimedi, il loro funzionamento, pronti ad accettare di aver potuto commettere errori e percezioni distorte, e nel caso ad intervenire per correggere; ma ancora una volta si tratterebbe di ciò che normalmente accade di fronte alle sperimentazioni della ricerca applicata, che può conoscere insuccessi più o meno importanti, ma avendo un metodo attestato, è dunque capace di rimediare, e migliorare progressivamente. Poiché anche ciò che siamo legittimati a definire “vero” sul piano scientifico non è, per ciò stesso, certo.

Ma infine ce lo auguriamo anche per una ragione più ampia, e cioè per avere riprova e concorrere a dimostrare che anche quella giuridica è una scienza, e a far cogliere come, perciò, opera, raccogliendo conoscenze, cimentandosi con oggetti, e che la ricerca in ambito giuridico è in grado di lavorare nella dimensione teorica come in quella applicata, e di giungere a definire, anche qui, nel Diritto, qualcosa che possa convenzionalmente essere trattato come “vero”, non perché, naturalmente, si sia raggiunta una “Verità” (che è tutt'altra cosa), e nemmeno perché fornisca una ingenua idea di certezza, ma più umilmente perché su quel qualcosa si sia raggiunto un consenso tra osservatori attrezzati (e onesti), che utilizzando il medesimo metodo, ri-conoscono che quell'oggetto abbia determinate caratteristiche, e dunque possa essere affrontato adeguatamente, cioè con strumenti che potranno anche essere molteplici (dunque non “certi” in senso ingenuo), ma non illimitati, e nemmeno troppo dipendenti dalle opinioni, dal sapere, dalla eminenza o dalla abilità di qualcuno.

Non c'è bisogno, perciò, di qualificare quest'approccio come fenomeno di “Scienza dell'amministrazione”: se esso venga condiviso, si tratterebbe di una condizione della Scienza giuridica, tout court.

Atti di indirizzo politico-amministrativo, risultati amministrativi, valutazione discrezionale degli organi amministrativi nella Regione Campania

Donato Vese¹

Abstract

The article summarises the research carried out by the Author at the University of Sannio in the academic year 2018/2019 on the topic “Public Administration: Simplifying decision-making processes, improving performance” under the supervision of Professor PierPaolo Forte.

1. Premessa: scopo della ricerca

Il presente contributo sintetizza la ricerca che l’Autore ha svolto presso l’Università del Sannio nell’a.a. 2018/2019 sul tema “*Pubblica Amministrazione: Semplificare i processi decisionali, migliorare la performance*” nel team coordinato dal Professor Pierpaolo Forte.

In estrema sintesi, per quanto di competenza dell’Autore, scopo della ricerca è stato quello di compiere una ricognizione della disciplina giuridica delle relazioni tra gli organi a responsabilità politico elettorale e quelli gestionali in confronto con la regione Campania. Compiuta la ricognizione, l’Autore ha proceduto ad individuare un campionario di atti di indirizzo politico-amministrativo da sottoporre ad analisi in ordine alle modalità con cui: *i*) è definito l’indirizzo, *ii*) sono fissati gli obiettivi, *iii*) è orientata la valutazione discrezionale degli organi amministrativi.

Principale obiettivo dello scrutinio è stato quello di sottoporre le delibere di giunta della regione Campania ad una verifica di coerenza con le disposizioni normative nazionali e regionali e al trattamento dottrinale e giurisprudenziale, in ordine al principio di distinzione tra politica e amministrazione, in relazione dunque a determinati indici. Tali indici esprimono e dunque misurano la capacità dell’organo di indirizzo politico-amministrativo (giunta regionale) sull’organo gestionale (dirigenza *in primis*) di:

- i*) definire chiaramente l’indirizzo;
- ii*) generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi e operativi;

¹ Desidero ringraziare Pierpaolo Forte e Francesco Rota per l’opportunità di svolgere la presente ricerca, per i loro preziosi suggerimenti, per l’incoraggiamento e i tanti spunti di riflessione. Un ringraziamento va anche ad Alessandra Piconese e Nicoletta Pica per le utili discussioni. Ringrazio infine Federico Giancane, Denise Dannaz, Giulia Mazzarello e Federica Lazzari per il supporto durante lo svolgimento della ricerca. La responsabilità per ogni refuso è solo mia.

- iii) orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi.

Per avere un riscontro comparativo, è parso poi opportuno procedere ad un confronto fra la regione Campania (c.d. regione *target*) e altre regioni italiane (cc. dd. regioni *di confronto*) che rappresentassero modelli virtuosi di *management* nel rapporto fra indirizzo politico e attività amministrativa. Nelle regioni *di confronto* (Lombardia, Veneto e Toscana) l'obiettivo risultava capovolto, nel senso che lo scrutinio intendeva porre in evidenza quelle delibere che, in relazione ad atti amministrativi analoghi (deliberazioni di giunta regionale) e agli stessi indici, ossia quelli *sub i), ii), iii)* utilizzati per la regione Campania, rilevassero un diverso approccio politico-amministrativo rispetto a quello tenuto dalla regione *target*. Si è ritenuto, in altri termini, ricercare quelle "virtuosità" che, in raffronto alle "criticità" rilevate negli atti della regione *target*, facessero comprendere meglio i margini di miglioramento della regione *target* rispetto alla disciplina vigente, agli studi in argomento e in comparazione con alcune regioni verosimilmente più "virtuose" nella gestione del rapporto fra indirizzo politico e attività amministrativa.

2. Descrizione dei risultati empirici della ricerca

A livello empirico si è raccolto il campionario delle delibere giuntali (c.d. *research report*) della regione *target* (Campania) e delle regioni *di confronto* (Lombardia, Veneto, Toscana) – divise per anno [2015-2019] e per settore di riferimento [ambiente, beni e attività culturali, ricerca e sviluppo, sanità] – che, ad esito dello scrutinio, sono state ritenute più significative fra tutte quelle esaminate nell'arco temporale e negli ambiti preventivamente definiti.

Più precisamente il *research report* si compone di: A) regioni (*target* e *di confronto*), B) anno, C) settore, D) numero della delibera, E) sintesi della delibera (oggetto e argomento) e F) criticità/virtuosità riscontrata in relazione agli indici *sub a), b), c)*, quali *sub-criteri* descrittivi della criticità/virtuosità.

Se, dunque, in prima battuta l'obiettivo della ricerca è stato quello di individuare, attraverso la predisposizione di appositi criteri, i maggiori profili di criticità degli atti di indirizzo politico-amministrativo della regione *target*, in un secondo momento lo scopo è stato invece quello di individuare specifici parametri (definiti "comportamenti ottimizzati") in grado di perseguire un miglioramento in ordine al flusso decisionale, alla semplificazione amministrativa, all'attenuazione degli oneri amministrativi e, in definitiva, in termini di efficacia, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa regionale (secondo i canoni normativi prescritti dall'art. 41 Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, art. 97, co. 2, Costituzione italiana, art. 1, co. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.).

In vista di tale obiettivo, si è anzitutto inteso operare una ricognizione delle principali fonti legislative nazionali e regionali, della letteratura giuridica che si è occupata del tema e, infine, di una raccolta delle principali e più recenti pronunce della giurisprudenza del Consiglio di Stato. Ciò al fine di individuare quelli che, alla luce del dato normativo, dottrinale e giurisprudenziale, possono definirsi i “comportamenti ottimizzati” che la giunta regionale Campania (regione *target*) dovrebbe assumere per ottenere una maggiore efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa.

Si tratta di parametri che, in virtù dell’analisi empirica compiuta, possono ora essere idealmente individuati in positivo dall’analisi controfattuale delle tre macro-categorie definite in Tabella n. 1.

Tabella n. 1

Macro-Categorie	
<i>i)</i>	Capacità di definire chiaramente l’indirizzo.
<i>ii)</i>	Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi.
<i>iii)</i>	Capacità di orientare appropriatamente l’eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi.

Una volta operata la ricognizione, si è proceduto alla individuazione dei cc.dd. comportamenti ottimizzati e alla verifica degli scostamenti di questi rispetto alle criticità ed ai loro *sub*-criteri rilevati con l’analisi sul campo delle delibere di giunta.

Infine, si è passati alla descrizione dei cc.dd. criteri correttori (cfr. Tabelle nn. 2, 3, 4), idonei per gli atti dell’organo di Giunta regionale al fine di migliorare l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa.

3. Le macro-categorie nella letteratura giuridica

Nell’analisi della dottrina specialistica, onde perimetrare idealmente l’ipotesi di lavoro e soprattutto creare una base scientifica per la raccolta dei cc.dd. comportamenti ottimizzati, si è intesa incentrare l’attenzione sulle tre macro-categorie e i relativi *sub*-criteri attorno ai quali è ruotata la ricerca, vale a dire: *i)* la definizione dell’indirizzo; *ii)* la produzione di flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi; *iii)* la rimessione appropriata della valutazione discrezionale agli organi gestionali.

3.1 La dottrina giuridica italiana in generale e quella giuspubblicistica in particolare hanno inteso indicare con la “capacità di definire chiaramente l’indirizzo”

un profilo qualitativo dell'azione di governo (A. Cerri, 1998; G.M. Salerno, 2010). In quest'ottica si è messo in evidenza come tale profilo attenga a quella capacità della giunta di determinare l'indirizzo politico-amministrativo regionale nei vari settori di sua competenza (A. Cerri, 1973; G. Sala, 1985; S. Ricci, 2005; A. Patroni Griffi, 2007), con ciò assumendo nelle proprie determinazioni la quota di orientamento politico-amministrativo insita nella discrezionalità della decisione non vincolata (P. Forte, 2005). Più in generale è stato rilevato come la capacità di definire in modo chiaro l'indirizzo politico-amministrativo sia un requisito basilare per il buon andamento (A. Andreani, 1979; p. Forte, 2005; F. Trimarchi Banfi, 2007; R. Ferrara, 2011; M.R. Spasiano, 2011; I. Sigismondi, 2011) e per l'imparzialità (U. Allegretti, 1965; B. Barry, 1971; S. Cassese, 1973; C. Pinelli, 1995; M. Galdi, 1996; G. Gardini, 2003; P. Forte, 2005) dell'azione amministrativa.

Studi più e meno recenti hanno dimostrato come scelte politiche chiare, prese cioè a monte dagli organi di governo della regione (S. de Gotzen, 2007), si riverberino a valle sugli organi gestionali, dirigenza *in primis* (L. Carlassare, 1974; A.M. Sandulli, 1996, 737; A. Patroni Griffi, 2002 e 2007), in ordine alla possibilità che tali organi hanno di compiere l'attività di propria competenza in modo efficiente, efficace, economico, imparziale e trasparente (A. Massera, 2011), come previsto dalla fondamentale l. n. 241/1990, all'art. 1, co. 1, senza dover così assumere necessariamente scelte di orientamento politico-amministrativo (L. Torchia, 2000). Da tale prospettiva si è argomentato pure come una cattiva definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dell'organo giuntale possa compromettere la successiva attività amministrativa compiuta dalla dirigenza (C. Colapietro, 2004) o comunque renderla alquanto problematica (S. Battini, B. Cimino, 2007). Si tratta di una criticità che concerne un'attività di programmazione dell'organo politico-amministrativo (L. Fascio, 2014). In quanto tale, dove siffatta attività non venga chiaramente definita a monte, può non indirizzare nel modo migliore la successiva azione amministrativa dell'organo gestionale (dirigenza), con tutto ciò che ne può conseguire sul versante dell'efficienza, efficacia ed economicità (art. 97, co. 2, Cost.; art. 1, co. 1, l. n. 241/1990) e della c.d. fuga dalla responsabilità nel rapporto politica/amministrazione (P. Cerbo, 2007; G. D'Auria, 2009; B.G. Mattarella, 2009; G. Cogliandro, 2012).

3.2 Nella letteratura giuridica italiana con "capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi" si è inteso indicare l'attitudine dell'organo politico-amministrativo (giunta regionale) a rendere effettiva l'azione dell'organo gestionale in termini di risultati amministrativi raggiungibili da quest'ultimo (M.S. Giannini, 1993; L. Iannotta, 1998, 1999 e 2003; A. Romano Tassone, 2001; G. Corso, 2003; M.R. Spasiano, 2003; S. Cassese, 2004; M. Cammelli, 2005; L.R. Perfetti, 2008). In particolare, si è rilevato come con le proprie deliberazioni la giunta regionale sia chiamata non solo ad imprimere

un certo indirizzo alla propria politica (R. Caranta, 2001), ma anche a rendere le proprie scelte concretamente traducibili in termini di risultati amministrativi ed operativi. Ciò significa che la giunta regionale deve svolgere la propria azione di governo in modo puntuale e compiuto, mediante deliberazioni chiare, complete e soprattutto mirate a definire e, in conseguenza, far perseguire concretamente gli obiettivi in esse contenuti da parte della dirigenza regionale (D'alessio, 2008).

Vero è che con tale categoria si è inteso parlare di una caratteristica concernente puntualmente la capacità dell'organo politico-amministrativo (giunta regionale), non solo di delineare un quadro chiaro della sua azione di governo (J.G. Christensen, 2001), ma soprattutto idoneo a tradursi in risultati amministrativi tramite la fissazione di obiettivi *ex ante*, da conseguirsi attraverso l'azione amministrativa discrezionale dell'organo gestionale (dirigenza). Tale categoria dovrebbe avere chiari effetti in termini sia di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 97, co. 2, Cost.; art. 1, co. 1, l. n. 241/1990), sia in termini di diminuzione del rischio di "fuga dalla responsabilità" da parte dell'organo gestionale-dirigenziale (P. Cerbo, 2007; G. D'Auria, 2009, B.G. Mattarella, 2009; G. Cogliandro, 2012).

3.3 Con "capacità di orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi" si intende fare riferimento al tema della discrezionalità amministrativa (M.S. Giannini, 1939; A. Piras, 1964; C. Marzuoli, 1985; L. Benvenuti, 1986; G. Barone, 1989; G. Azzariti, 1989; D. De Pretis, 1995; A. Police, 1997; F.G. Scoca, 1998; F. Merusi, 2011) e particolarmente della capacità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo (giunta regionale) di delimitare in modo appropriato l'ipotetico margine decisionale rimesso all'organo gestionale (dirigenza), così da non lasciare spazi di capacità decisionale impropri alla dirigenza (S. Battini, 2006 e 2012). In particolare, la giunta regionale in qualità di organo di governo non deve soltanto stabilire in modo chiaro e preciso l'indirizzo politico-amministrativo (J.G. Christensen, 2001), fare in modo che quest'ultimo si traduca effettivamente in risultati amministrativi (Zoppoli, 2009), ma ad essa compete anche l'arduo compito di circoscrivere le decisioni discrezionali della dirigenza (F. Merloni, 2006) entro un margine che permetta all'organo di governo di realizzare i compiti fissati a livello politico-amministrativo senza incorrere in azioni inefficienti, inefficaci, antieconomiche e poco trasparenti.

Si tratta di una criticità che, a ben vedere, attiene alla capacità dell'organo politico-amministrativo (giunta regionale) di definire il perimetro entro il quale l'attività non vincolata dell'organo gestionale (dirigenza) dovrà svolgersi. Nel caso di una cattiva allocazione del margine di scelta discrezionale da parte dell'organo politico-amministrativo all'organo gestionale si potranno verificare varie patologie a livello dell'attività amministrativa (è il caso, ad

esempio, di quelle che potremmo definire delibere di Giunta regionale “in bianco”, dove l’organo di governo rimette all’ampio potere decisionale l’esecuzione dei compiti fissati a livello politico-amministrativo), le quali contribuiranno in generale ad un cattivo andamento in termini di efficienza, efficacia ed economicità (art. 97, co. 2, Cost.; art. 1, co. 2, l. n. 241/1990) dell’azione stessa, oltre che ad un eventuale problema di “fuga dalla responsabilità” (P. Cerbo, 2007; G. D’Auria, 2009, B.G. Mattarella, 2009; G. Cogliandro, 2012;) o di “burocrazia difensiva» (G. Bottino 2020) da parte dell’organo gestionale.

4. L’individuazione dei “comportamenti ottimizzati” alla luce delle macro-categorie

L’individuazione dei cc.dd. comportamenti ottimizzati attraverso specifici criteri correttori è stata svolta per ognuna delle tre categorie generali per le quali si sono evidenziate le maggiori criticità nella parte empirica della ricerca, dove erano stati identificati alcuni criteri particolari mediante i quali venivano descritti i comportamenti della giunta della regione *target* (Campania) sintomatici delle predette criticità e che per tale motivo si erano fatte rientrare all’interno di una delle categorie generali.

4.1. I “comportamenti ottimizzati” relativi alla macro-categoria “Capacità di definire chiaramente l’indirizzo”

Per quanto attiene ai comportamenti ottimizzati relativi alla macro-categoria “capacità di definire chiaramente l’indirizzo” vanno segnalati i seguenti criteri correttori (cfr. Tabella 2).

Tabella n. 2 Comportamenti ottimizzati macro-categoria:

Capacità di definire chiaramente l’indirizzo	
i)	Deliberazione di stanziamento globale di risorse economiche con indicazioni puntuali e dettagliate
ii)	Deliberazione di stanziamento parziale di risorse economiche con indicazioni puntuali e dettagliate negli atti successivi della programmazione.
iii)	Deliberazione di stanziamento globale/parziale di risorse economiche con affidamento ragionevolmente puntuale e dettagliato all’organo gestionale per l’attuazione dei progetti previsti in delibera.
iv)	Deliberazione di programmazione di risorse economiche con specificazione ragionevolmente dettagliata degli interventi da realizzare.

v)	Deliberazione con rinvio all'organo gestionale per l'attuazione degli interventi previsti in delibera con definizione di criteri politici di priorità.
vi)	Deliberazione con rinvio a più organi gestionali e indicazione puntuale e dettagliata dei rispettivi ambiti e compiti di propria competenza.

4.2 I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria “Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi”

Per quanto attiene ai comportamenti ottimizzati relativi alla macro-categoria “Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi” vanno segnalati i seguenti criteri correttori (cfr. Tabella n. 3).

Tabella n. 3 Comportamenti ottimizzati macro-categoria:

Capacità di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi ed operativi	
i)	Deliberazione con rinvii e indicazione puntuale e dettagliata agli altri atti regionali.
ii)	Deliberazione con indicazione chiara degli obiettivi da realizzare.
iii)	Deliberazione di stanziamento di una somma complessiva con indicazione dettagliata e puntuale delle modalità e dei limiti di spesa in capo all'organo gestionale.
iv)	Deliberazione con fissazione di un importo massimo di spesa e precisa declinazione in relazione agli obiettivi da realizzare.
v)	Deliberazione con delega all'organo gestionale con puntuale e dettagliata indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione degli interventi previsti in delibera.
vi)	Deliberazione con delega all'organo gestionale con puntuale e dettagliata predisposizione di indirizzi necessari a rendere chiaro il raggiungimento degli obiettivi da realizzare.
vii)	Deliberazione con delega all'organo gestionale di molteplici atti consequenziali con chiara e puntuale specificazione di un ordine di priorità politica di attuazione.
viii)	Deliberazione con delega all'organo gestionale di molteplici compiti con puntuali e dettagliate indicazioni in ordine alla corretta individuazione ed esecuzione degli stessi.

ix)	Deliberazione con delega a più organi gestionali con adeguata specificazione dei rispettivi compiti.
x)	Deliberazione con delega delle attività di controllo e monitoraggio ad organi terzi con puntuale e dettagliata indicazione dei compiti da svolgere.

4.3. I comportamenti ottimizzati relativi alla categoria “capacità di orientare appropriatamente l’eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi”

Per quanto attiene ai comportamenti ottimi relativi alla macro-categoria “capacità di orientare appropriatamente l’eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi” vanno segnalati i seguenti criteri correttori (cfr. Tabella n. 4)

Tabella n. 4 Comportamenti ottimizzati macro-categoria

Capacità di orientare appropriatamente l’eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi	
i)	Deliberazione con delega specifica all’organo gestionale per l’attuazione dei programmi oggetto della delibera
ii)	Deliberazione con delega specifica all’organo gestionale per la sottoscrizione e l’esecuzione di accordi
iii)	Deliberazione con delega all’organo gestionale con puntuale indicazione dei tempi per l’attuazione delle attività da svolgere
iv)	Deliberazione con rinvio ragionevolmente puntuale e dettagliato all’organo gestionale per la predisposizione degli atti consequenziali.
v)	Deliberazione con rinvio dell’attuazione di un programma all’organo gestionale con puntuale indicazione dei limiti
vi)	Deliberazione di stanziamento di risorse economiche con delega specifica all’organo gestionale per l’attuazione della deliberazione

5. La proposta di modifica del Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante “Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania”

Il gruppo di ricerca, alla luce dell’analisi svolta, ha proposto l’esame di un intervento di modifica del Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12,

recante “Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania”, al fine di recepire i principali risultati emersi dal presente lavoro.

In questa prospettiva, si è ritenuto che l'intervento possa avvenire con atto regolamentare, ai sensi dell'art. 56, co. 4, dello Statuto regionale, e dell'art. 2 della Legge regionale 6 agosto 2010, n. 8, con particolare riferimento al co. 1, lett. e).

Secondo il gruppo di ricerca, l'atto regolamentare potrebbe essere adottato con delibera di Giunta regionale, sentita la commissione consiliare permanentemente competente per materia, e potrebbe avere il seguente tenore normativo:

Articolo unico:

1. Al Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante “Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania”, sono apportate le seguenti modificazioni:

al comma 1 dell'Art. 4 (Organismo Indipendente di Valutazione - OIV), dopo la lettera m), è aggiunta la seguente: “n) l'adozione delle determinazioni di cui all'art. 38.”

al comma 2 dell'art. 8 (Direzioni generali), dopo le parole “ai fini della regolarità contabile e amministrativa” sono aggiunte le seguenti: “, nonché delle verifiche di cui all'articolo 38,”;

all'art. 38, la rubrica è sostituita dalla seguente: “Indirizzo politico amministrativo e funzionamento delle strutture amministrative”, e dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

“2-bis. Nell'adozione degli atti di indirizzo politico amministrativo di propria competenza, il Presidente e la Giunta regionale verificano, avvalendosi degli uffici di cui agli articoli 34 e 37, e sentiti i dirigenti generali competenti, che gli atti stessi siano capaci:

di definire chiaramente l'indirizzo, con indicazioni adeguatamente puntuali e dettagliate in ordine allo stanziamento di risorse economiche, agli interventi da realizzare, ai criteri di priorità o di rilevanza programmatica e di governo, agli interventi di riduzione degli oneri amministrativi, agli organi gestionali incaricati dello sviluppo e dell'attuazione amministrativa;

di generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi e operativi, con rinvii chiari e dettagliati ad altri atti regionali rilevanti, indicazione chiara degli obiettivi da realizzare, delle modalità e dei limiti della spesa, della sua eventuale declinazione in relazione agli obiettivi da realizzare e dei connessi, eventuali indirizzi, delle modalità e dei tempi di attuazione degli interventi necessari a rendere chiaro il raggiungimento degli obiettivi, delle priorità politiche, della distribuzione dei compiti di attuazione tra gli organi gestionali, e delle modalità di valutazione, controllo e monitoraggio;

di orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi amministrativi, con indicazione specifica dell'organo gestionale responsabile per l'attuazione di strategie, piani e programmi, per la sottoscrizione e l'esecuzione di intese, accordi, convenzioni, la puntuale indicazione dei tempi per l'attuazione e la predisposizione degli atti consequenziali, l'indicazione puntuale di eventuali limiti o vincoli di attuazione, non già previsti, la definizione di criteri generali di indirizzo politico-amministrativo per l'erogazione di vantaggi in favore dei beneficiari delle azioni conseguenti, la determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi, o le modalità per determinarle.

2-ter. Gli atti di indirizzo politico amministrativo sono motivati in relazione alle ragioni di indirizzo politico cui danno attuazione, oltre che a quelle dovute a disposizioni normative costituzionali, europee, nazionali, e a circostanze di fatto, se rilevanti e acquisite mediante metodi istruttori attendibili. Se opportuno, gli indirizzi di cui al comma 2-bis e le ragioni di cui al presente comma possono essere indicati mediante puntuale rinvio al piano regionale della performance, a risultati di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), o ad altro atto.

2-quater. Ove non sia diversamente disposto, i piani, i programmi, i documenti strategici, le linee guida e gli altri atti di natura direttiva ad essi connessi, sono atti di indirizzo politico amministrativo, e perciò di competenza esclusiva del Presidente, o della Giunta regionale, se non siano riservati alla legge o alla delibera del Consiglio regionale, e vengono adottati sentita la struttura dirigenziale competente.

2-quinquies. I dirigenti apicali delle strutture amministrative regionali, entro il termine perentorio di tre giorni dalla loro adozione, possono evidenziare le lacune degli atti di indirizzo politico cui devono prestare ossequio e dare attuazione in relazione alle capacità di cui al comma 2-bis o alle ragioni di cui al comma 2-ter, con segnalazione rivolta all'Organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 3, il quale, entro e non oltre i successivi quindici giorni, può sottoporre il caso al Presidente della giunta regionale, ovvero pronunciare l'infondatezza o l'irrelevanza della segnalazione. Le determinazioni dell'Organismo indipendente di valutazione di cui al presente comma sono in ogni caso comunicate al dirigente interessato.

2-sexies. In caso di silenzio serbato oltre il termine indicato al comma 2-quinquies, la segnalazione di cui al medesimo comma è ritenuta infondata o irrilevante. La pronuncia espressa di infondatezza o irrilevanza intervenuta per la seconda volta consecutiva su segnalazione proveniente dal medesimo dirigente, o in relazione al medesimo atto, determina anche la qualificazione di comportamento pretestuoso e contrastante con il

buon andamento dell'attività amministrativa regionale a carico di chi ha sollevato la questione, ai fini delle valutazioni in ordine alle responsabilità dirigenziali, alle valutazioni delle performance, al controllo strategico, e di ogni altra valutazione afferente ai dirigenti di vertice e all'attribuzione ad essi di premialità.”;

d) al comma 3 dell'art. 38, dopo le parole “In caso di inerzia, ritardo o grave inosservanza delle direttive di cui al comma 1,”, sono aggiunte le seguenti: “, o degli indirizzi di cui al comma 2-bis,”;

3. “Le modalità operative di svolgimento dei compiti, delle funzioni e delle attività di cui al presente articolo sono disposte con atto del Presidente della giunta regionale”.

6. Conclusioni

L'analisi del dato empirico, come visto, ha evidenziato alcuni aspetti problematici del rapporto fra organi di indirizzo politico-amministrativo e organi gestionali della regione target. In particolare, le criticità erano relative alla capacità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo di i) definire chiaramente l'indirizzo, ii) generare flusso decisionale con effettiva traduzione in risultati amministrativi e operativi e iii) orientare appropriatamente l'eventuale valutazione discrezionale rimessa agli organi gestionali (dirigenza in primis). Ciò era reso più evidente dalla comparazione della regione target con altre regioni di confronto nella veste di modelli virtuosi di management del rapporto fra indirizzo politico e attività amministrativa.

Da questa prospettiva dell'indagine, l'esame delle criticità e la predisposizione di relativi criteri correttivi hanno consentito di costruire appositi indici normativi di comportamento (cc.dd. comportamenti ottimizzati) allo scopo di risolvere le maggiori problematiche e rendere l'azione amministrativa della regione target più efficace ed efficiente. A tale fine, in ultima analisi, si è proposto un intervento di modifica del Regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12, recante “Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania”, con l'obiettivo di recepire i principali risultati emersi dalla ricerca.

Riferimenti bibliografici

- [1] Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A., *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981;
- [2] Allegretti, U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965;
- [3] Allegretti U., *Imparzialità e buon andamento*, in Dig. disc. pubbl., VIII, Torino, 1993;
- [4] Allegretti U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1998;
- [5] Andreani A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979;

- [6] Barile P., Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, in Scritti in memoria di P. Calamandrei, IV, Padova, 1958;
- [7] Borgonovi E. Esposito P., "Integrity management and policy in Italy". *SYMPHONY Emerging Issues in Management*, (2), 88-102, 2017;
- [8] Barry B., Justice and Impartiality, Oxford, New York, 1993;
- [9] Bedau H.A. (ed. by), Justice and equality, New Jersey, 1971;
- [10] Battini S., In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 911 ss.;
- [11] Battini S., Cimino B., La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007;
- [12] Battini S., La Riforma Brunetta del lavoro pubblico, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010;
- [13] Benvenuti F., L'attività amministrativa e la sua disciplina generale, in *Atti del convegno regionale di studi giuridici*, Trento, 28 giugno 1957, Trento, 1958, 49 ss.;
- [14] Berti G., La pubblica amministrazione come organizzazione, Padova, 1968;
- [15] Berti G., La responsabilità pubblica. (Costituzione e Amministrazione), Padova, 1994;
- [16] Berti G., La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica, in «Diritto e società», 1980, 457 ss.; Berti G., Amministrazione e Costituzione, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna 16-18 settembre 1993, Milano, 1995;
- [17] Bottino G., La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici, in *An. Giur. Econ*, 1/2020 (forthcoming).
- [18] Brennan J., Lomansky L., Democracy and Decision, Cambridge Un. Press, 1993;
- [19] Breton A., Wintrobe R., The logic of Bureaucratic Conduct, New York, 1982;
- [20] Buchanan J., Tullock G., The calculus of consent, Ann Arbor, 1974;
- [21] Calandra P., Il buon andamento dell'amministrazione pubblica, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, Milano 1987, I, 158 ss.;
- [22] Campa M., Esposito P., Rossi P., 7th Annual Conference of the EuroMed Academy of Business, in Vrontis D., et al., *The Future of Entrepreneurship. The Analysis of Regulatory Inflation between Accounting and Law*, Euromed Annual Conference. September 18-19, 2014, Kristiansand, Norway. Euromed Press, pp. 462-475, 2014;
- [23] Carllassare L., Amministrazione e potere politico, Padova, 1974;
- [24] Carpentieri P., Risarcimento del danno e interessi legittimi, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 857 ss.;
- [25] Cassese S., Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale, Milano, 1973;
- [26] Cassese S., Mari A., L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana, in *Politica del diritto*, 2001, 10 ss.;
- [27] Cassese S., Il diritto alla buona amministrazione, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, 105 ss.;
- [28] Cavallo Perin R., Gagliardi B., La dirigenza pubblica al servizio degli amministratori, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 309 ss.;
- [29] Cerri A., Imparzialità ed indirizzo politico della pubblica amministrazione, Padova, 1973;

- [30] Cerri A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in L. Lanfranchi, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1998;
- [31] Cerri A., Galeotti G., *Efficacia ed efficienza dell'azione pubblica*, Roma, 2012;
- [32] Cerbo P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, 2007;
- [33] Christensen J. G., *Bureaucratic autonomy as a Political Asset*, in B.G. Peters, J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform*, London, 2001, 119 ss.;
- [34] Colapietro C., *Governo e Amministrazione. La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino, 2004;
- [35] Corso G., *Politici e burocrati: interessi professionali e interessi pubblici*, in *Analisi economica e diritto amministrativo*, Annuario AIDPA, Milano, 2007, 51 ss.;
- [36] D'Alessio G., *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993;
- [37] D'Alessio G., *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008;
- [38] D'Alessio G., Di Lascio F., *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*, Torino, 2009; De Gotzen S., *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2007;
- [39] De Seta C., *Principi giurisprudenziali in tema di buon andamento*, in *Ammin. e Contab.*, 1985, 27 ss.; Dworkin R., *Taking rights seriously*, Cambridge, 1977;
- [40] Egeberg M., Trondal J., *Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification*, in *Governance*, 2009; 673 ss.;
- [41] Falzone G., *Il dovere di buona amministrazione*, Milano 1953;
- [42] Fascio L., *L'attività di alta amministrazione nelle regioni italiane*, Torino, 2014;
- [43] Ferrara R., *L'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione tra forma e sostanza*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli 2011, 335 ss.;
- [44] Forte P., *La Progettazione Integrata Territoriale*, Roma, 2001;
- [45] Forte P., *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005;
- [46] Forte P., Palma G., Di Fiore G., *L'amministrazione partecipata e decentrata come valore intangibile per leggi e regolamenti*, in *Annuario Aipda*, Milano, 2005, 74 ss.;
- [47] Forte P., *I principi dell'azione amministrativa dopo le recenti riforme*, in M.P. Chiti, G. Palma (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 73 ss.;
- [48] Forte P., *L'imparzialità come struttura della decisione pubblica amministrativa*, in *Procedura, procedimento, processo*, Padova, 2011, 405 ss.;
- [49] Galdi M., *Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa*, Napoli, 1996;
- [50] Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, 2003;
- [51] Gosetti Di Sturmeck G., *Il nuovo welfare locale: dal Compulsory Competitive Tendering al Best Value Regime*, in *Le Reg.*, 2007, 209 ss.;
- [52] Greenway D., Shaw G.K. (eds), *Public Choice, Public Finance and Public Policy*, New York, 1985;
- [53] Hood, C., "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2): 93-109, 1995;
- [54] Mac Cormick N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford, 1978;
- [55] Massera A., *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 22 ss.;

- [56] Marra A., *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018;
- [57] Mattarella B.G., *La nuova disciplina degli incentivi e sanzioni nel pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 939 ss.;
- [58] Merloni F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006;
- [59] Minghetti M., *I partiti politici e l'influenza loro sulla giustizia e sull'amministrazione*, Bologna, 1881;
- [60] Monzani S., *Il principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e funzione di gestione quale valore di rango costituzionale funzionale alla realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa*, in *Foro Amm.*, 2014, 2303 ss.;
- [61] Nagel T., *Equality and Partiality*, Oxford, 1991;
- [62] Nozick E., *Anarchia, Stato, utopia*, tr. it., Firenze, 1981;
- [63] Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, 1965;
- [64] Palma G., *La pubblica amministrazione nella nuova prospettiva politica di valori costituzionali inesauribili, quali il decentramento funzionale ed il concorso partecipativo dei cittadini*, in *Foro Amm.*, 1995, 1789 ss.;
- [65] Palma G., *Riforma del Titolo V della Costituzione ed evoluzione del quadro istituzionale: il problema dell'adeguamento del sistema delle garanzie*, in *Riv. cort. cont.*, 2004, 247 ss.;
- [66] Palma G., *Principio di legalità ed il potere di organizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, in *Amministrativ@mente*, 2014, 1-11;
- [67] Pastori G., *La burocrazia*, Padova, 1967;
- [68] Pastori G. (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964;
- [69] Pastori G., *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, esperienze a confronto*, Padova, 1999, 180 ss.;
- [70] Pastori G., Sgroi M., voce *Dirigenti pubblici*, in *Enc. Dir.*, agg., V, 2001, 356 ss.;
- [71] Patroni Griffi A., *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica*, Napoli, 2002;
- [72] Patroni Griffi A., *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Torino, 2007;
- [73] Perfetti L.R. (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008;
- [74] Perfetti L.R., *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 789;
- [75] Peters, B.G., Pierre J., "Politicalization of the civil service: concepts, causes, consequences." In *Politicalization of the Civil Service in Comparative Perspective*, edited by Guy B. Peters and Jon Pierre, 1-13. London: Routledge, 2004;
- [76] Peters, B.G., Pierre J., "Conclusion: political control in a managerialist world." In *Politicalization of the Civil Service in Comparative Perspective*, edited by Guy B. Peters and Jon Pierre, 283- 290. London: Routledge, 2004;
- [77] Pierre, J., "Parallel paths? Administrative reform, public policy and politico-bureaucratic relationships in Sweden." In *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, edited by Guy B. Peters and Jon Pierre, 132-141. London: Routledge, 2001;
- [78] Pollitt, C. and Bouckaert, G., "Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State". Oxford: Oxford University Press, 2011;

- [79] Pinelli C., Il «buon andamento» e l'«imparzialità» dell'amministrazione, in *La Pubblica Amministrazione*, Commentario Cost. Branca-Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994;
- [80] Pinelli C., L'avallo del sistema delle spoglie ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost., in *Giur. cost.*, 2006, 2357 ss.;
- [81] Pinelli C., Il buon andamento dei pubblici uffici e la sua supposta tensione con l'imparzialità. Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, 719 ss.;
- [82] Ricci S., La «buona amministrazione»: ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, Torino, 2005;
- [83] Roehrsen C., Della distinzione tra Governo e amministrazione, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1990, 135 ss.;
- [84] Rouban, L., *Politicization of the civil service*. In *Handbook of public administration*, ed. Peters B. Guy and Pierre Jon, 310-320. London: Sage, 2003;
- [85] Rusciano M., Carriera per concorso del dipendente pubblico: 'imparzialità' o 'buon andamento'?, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, 215 ss.
- [86] Sala G., Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale, Milano, 1985;
- [87] Salerno G.M., L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale, Torino, 1999;
- [88] Salerno G.M., I rapporti tra Governo e Amministrazione: spunti ricostruttivi, in *Il Filangieri, Quaderno 2010 - Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*;
- [89] Serio A., Il principio di buon andamento nella giurisprudenza comunitaria, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 237 ss.;
- [90] Sigismondi I., Il principio di buon andamento tra politica e amministrazione, Napoli, 2011;
- [91] Simon H., *Administrative Behaviour*, New York, 1947;
- [92] Spasiano M.R., Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico, in *Ius-publicum*, report annuale, 2011;
- [93] Speranza N., Il principio di buon andamento-imparzialità nell'art. 97 Cost., in *Foro Amm.* 1972, II, 86 ss.;
- [94] Turchia L., *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000;
- [95] Trimarchi Banfi F., Il diritto ad una buona amministrazione, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Milano, 2007, 49 ss.;
- [96] Trujillo I., *Imparzialità*, Torino, 2003;
- [97] Zago T., *Attività amministrativa ed attività politica del potere esecutivo*, Milano, 1963;
- [98] Zoppi L., La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale", in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, 149 ss.

Note

Centre for Socio-Legal Studies, Faculty of Law, University of Oxford (UK).

Department of Law, University of Turin (Italy).

Mail: donato.vese@iusspavia.it

Desidero ringraziare Pierpaolo Forte e Francesco Rota per l'opportunità di svolgere la presente

ricerca, per i loro preziosi suggerimenti, per l'incoraggiamento e i tanti spunti di riflessione. Un ringraziamento va anche ad Alessandra Piconese e Nicoletta Pica per le utili discussioni. Ringrazio infine Federico Giancane, Denise Dannaz, Giulia Mazzarello per il supporto durante lo svolgimento della ricerca. La responsabilità per ogni refuso è solo mia.

Qualità della regolazione e misurazione degli oneri amministrativi (MOA) nell'attività di pianificazione della Regione Campania

Paolo Esposito

Abstract

Any enacted legislation has several effects on national administration, local government and community at large. Many states have adopted norms and procedures to subject law-making decisions to ex-ante consultation and impact assessment in line with better regulation principles. This seminal paper aims at investigating the role of accounting techniques in the cost analysis in order to ascertain how the analysis is made and whether it could be improved. In particular, the study is concentrated on the result of an empirical survey conducted for the Campania Region and based mainly on an analysis of Regional Managers's Decrees of the last five years, in the motivation of which the legal advice of the Regional lawyer's Advocacy is acknowledged. At the same time, it was possible to identify critical issues and needs through the submission of questionnaires to managers, from which valuable reasons for reflection emerged.

Keywords: *better regulation, regulatory quality, transparency, accountability, governance, political consensus, MOA (misurazione oneri amministrativi), compliance cost, regulatory cost.*

1. Genesi dello studio, brevi riflessioni epistemologiche e contestualizzazione

La genesi del presente studio ed il suo inquadramento epistemologico è da ricercarsi intorno alla definizione di regulatory quality e agli strumenti approntati per la sua attuazione, verificando ex ante l'opportunità di una nuova regolamentazione attraverso la determinazione dei vantaggi, degli svantaggi, dei benefici e dei costi che le opzioni regolatorie individuate comportano per l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e per l'attività dei cittadini, delle organizzazioni e delle imprese.

Il lavoro si è posto altresì il compito di sistematizzazione concettuale della letteratura economico aziendale sul tema, oltre che all'individuazione di modelli, strumenti e strutture – better results, al fine di contribuire nel miglioramento della qualità della regolazione delle norme, analizzando *ex ante* le ricac-

dute economiche ed organizzative sulla collettività, ed i relativi costi generati, evitando la depolarizzazione, atomizzazione, nebulizzazione degli interessi e dei diritti collettivi (salute, difesa, lavoro) da tutelare da parte dello Stato e delle Amministrazioni Pubbliche Regolatrici (Borgonovi, 2005; Ricci, 2010; Esposito, Ricci, 2015; Borgonovi, Esposito, 2017)).

Considerazioni, riflessioni critiche e valutazioni propositive emerse dall'analisi e dallo studio condotto dall'unità di ricerca "*Pubblica Amministrazione: Semplificare i processi decisionali, migliorare la performance*", sono finalizzate ad indagare una debole presenza della dottrina economico aziendale Italiana sull'analisi della funzione e dei costi di conformità (costs of compliance) a dispetto del crescente e robusto interesse della dottrina economica aziendale internazionale, degli studiosi di public management, ed in particolare degli studiosi di diritto ed economisti generali, sui costi di regolazione legislativa e sui costi di conformità di adeguamento delle diverse realtà economico produttive ai veloci e continui mutamenti degli scenari e dei sempre più nuovi contesti normativi (Borgonovi, 2005; Esposito, 2010; Borgonovi, Esposito, 2017).

L'obiettivo della ricerca è stato quello di individuare, attraverso la predisposizione di appositi criteri, i maggiori profili di criticità degli atti di indirizzo politico-amministrativo della regione Campania, nel presente documento, lo scopo è invece quello di individuare specifici parametri, in grado di perseguire un miglioramento in ordine al flusso decisionale, alla semplificazione amministrativa (Vesperini, 2006; Ferrara, 2008; Natalini, 2009; Natalini, Sarpi, 2009; Paparo, 2009, 2010; Sarpi, 2010), all'attenuazione degli oneri² amministrativi, ed in definitiva in termini di efficacia, economicità ed efficienza all'azione amministrativa regionale. La rilevazione delle prassi emergenti, è finalizzata a verificare, in un quadro di crescente scarsità di risorse finanziarie, di crisi finanziaria e valoriale (Ricci, 2010; Esposito, Ricci, 2015), oltre che di ipertrofia normativa e di intermittenza regolativa sul piano del federalismo fiscale – nell'individuazione di nuovi modelli di analisi dei costi di conformità ed adeguamento alle norme, in grado di consentire *ex ante* la valutazione di scelte da parte dei decisori pubblici in un quadro finanziario sempre più com-

² Sul tema in generale cfr. F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, 2010; P. Adami, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, 2010; S. Cerilli, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, 2010.

plesso, nel tentativo di coniugare il perseguimento di equilibri economici a valere nel tempo con il rispetto di norme, bisogni e diritti.

Norme 'inutili', infatti, producono un eccesso di carichi dei costi regolativi (regulatory cost), spesso scarso oggetto di analisi da parte della dottrina economico aziendale e degli enti stessi, accrescendo la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance cost*), imposti per verificare ed assicurare il rispetto delle regolazioni, finendo, così, per gravare pesantemente sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche con evidenti ricadute sulla competitività dei sistemi economici e sullo sviluppo sociale.

2. I costi di conformità: *compliance e governance interna*

Negli ultimi venti anni si è assistito ad un continuo e sistematico ricorso della funzione regolatrice (Corte dei Conti, 2001, 2009, 2019), nella speranza di poter modernizzare la macchina amministrativa attraverso una sequela di interventi da parte del legislatore (Cepiku, 2004; Zaccaria, 2011). Secondo il giudizio della magistratura contabile, più che una politica di deregulation occorre, dunque, una politica di regulatory quality per mezzo di interventi che non si limitino "alla – pur necessaria – riduzione e codificazione dello stock normativo, ovvero alla – pur indispensabile – semplificazione "giuridico-amministrativa di fasi procedurali", ma che mirino all' elevazione della "qualità della regolazione" (Bassanini, Paparo, Tiberi, 2005), attraverso la diffusione di "good practices", "best practices" e "better results", con un'analisi più sistematica, anche sotto il profilo economico, dei suoi effetti, per realizzare gli obiettivi programmati ed efficienti nel senso di realizzare questi obiettivi con il minor costo possibile. Norme 'inutili', infatti, producono un eccesso di carichi regolativi (regulatory cost) ed accrescono la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance cost*) imposti per verificare ed assicurare il rispetto delle regolazioni, finendo, così, per gravare pesantemente sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche con evidenti ricadute sulla competitività dei sistemi economici e sullo sviluppo sociale. Le attività di *internal auditing e di compliance*, rispondono a due diverse funzioni di controllo e a diversi ambiti di operatività, le cui diversità sono state scarsamente oggetto di attenzione e trattazione da parte della letteratura economico aziendale italiana:

- l'Internal Audit, "valuta la funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni; accerta, anche con verifiche in loco, la regolarità dell'operatività e l'andamento dei rischi";
- la Compliance, "verifica la coerenza dei processi con l'obiettivo di prevenire la violazione delle norme di etere ed autoregolamentazione, in un'ottica di presidio dei rischi di non conformità e di reputazione"(AiiA, 2008).

Entrambe condividono l'obiettivo di "diffusione di una cultura incentrata sulla piena consapevolezza dei rischi e sul rispetto delle regole" (AiiA, 2009). Le informazioni per le regole (*compliance*), costituiscono l'esigenza informativa più semplice, consistente nel controllare la regolarità degli adempimenti e degli atti compiuti dai singoli individui o dalle unità interne, per prevenire o individuare comportamenti illegittimi, negligenti o comunque non regolamentari. Purtroppo, la confusione nell'utilizzo indifferenziato delle attività di *internal auditing e compliance*, costituisce ancora un evidente infortunio linguistico-semantico caratterizzato da una scarsa attenzione da parte della letteratura economico aziendale sui temi della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), ed un limitato interesse alle attività e alle funzioni descritte da parte delle Amministrazioni Pubbliche (Natalini, Tiberi, 2010). Considerata la strategia introdotta a livello europeo con la Comunicazione della Commissione europea recante il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea [COM 2007 (23)], e da diverse norme domestiche, a partire dall'art. 25 del d.l. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008, volta ad avere contezza dei costi regolativi (*regulatory cost*), della complessità degli adempimenti burocratici imposti per verificare ed assicurare il rispetto della normativa (*compliance cost*), che finiscono per gravare sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche, con evidenti ricadute sulla competitività dei sistemi economici e sullo sviluppo sociale (Campra, Esposito, Rossi, 2014); diventa sempre più importante una "misurazione degli oneri amministrativi" (MOA), e l'adozione di conseguenti misure di semplificazione, a più livelli, attraverso l'adozione di costi standard (Tabella 1)

Tabella n. 1

Modello dei costi standard per la misurazione degli oneri
"costi di conformità sostanziale" (o "tecnica"): si tratta dei costi per l'adeguamento del privato alla normativa che permette di realizzare una data opera o un intervento (Comunicazione COM/2007/23, art. 25 del d.l. n. 112/2008)
"costi amministrativi" in senso stretto: si tratta di costi derivanti da una regolamentazione ulteriore, necessari esclusivamente a fornire all'autorità le informazioni utili per ottenere un titolo abilitativo (Comunicazione COM/2007/23, art. 25 del d.l. n. 112/2008)
"regulatory budget": non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza che siano contestualmente ridotti o eliminati altri oneri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo anno (legge n. 180 del 2011, recante "Statuto delle imprese")

pubblicazione, da parte delle amministrazioni, contestualmente all'adozione dei provvedimenti, degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati (legge n. 180 del 2011, recante "Statuto delle imprese")

3. Regulatory capture: la qualità della regolazione

Già a partire da una prima raccomandazione OCSE del 1997, la *reform agenda* dei paesi dell'OCSE, ha cominciato ad ampliarsi, includendo un complesso e più ampio paradigma di politiche e di strumenti esplicitamente tesi al miglioramento della regolazione. Nel 2005 poi, l'OCSE, a seguito dei progressi registrati all'interno degli Stati membri, ha peraltro modificato, rivisitandoli, i principi dettati nel 1997 sulla qualità della regolazione, fissando nuovi obiettivi, quali l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Quest'ampia convergenza nell'uso dell'AIR non ha significato, tuttavia, una convergenza nei contenuti e nelle procedure adottate. Una prima differenziazione, difatti, si pone con riferimento al significato stesso da attribuirsi nei diversi contesti giuridico-politici al termine "regolazione" oggetto dell'analisi. A parte, infatti, l'esperienza statunitense, in cui il termine regulation è da intendersi in senso stretto, dal momento che l'AIR è prevista solo per le Executive Branch Agencies, le scelte operate dagli altri paesi si differenziano particolarmente, potendosi estendere la previsione dell'analisi di impatto sia alle fonti secondarie sia alle fonti primarie di tipo parlamentare. E differenti sono anche i metodi di analisi che a volte prediligono i costi e a volte i benefici della nuova regolazione.

Mentre gli studi sulla public governance hanno subito una innegabile proliferazione, altrettanto non si può dire degli studi sui temi dell'internal auditing e dell'audit compliance sull'impatto della regolazione normativa, anche in relazione alle scarse analisi *ex ante* sulla misurazione degli oneri amministrativi (MOA), e alle scarse analisi sui costi di conformità al successivo adeguamento ai mutamenti normativi regionali.

4. Una introduzione alle metodologie e alle determinazioni quantitative per la misurazione dei costi di regolazione e conformità (MOA)

Un caso pratico in cui è emersa la necessità di far fronte alla complessità amministrativa è quello che è stato svolto nell'attività di pianificazione normativa della Regione Campania e dall'attività di misurazione *ex ante* dell'impatto di regolazione dalla misurazione degli oneri amministrativi.

Col risultato di aver declinato operativamente nel Piano di Rafforzamento amministrativo ^[17] gli obiettivi strategici delle Autorità Amministrative coinvolte, nell'ottica della unità e della efficacia degli interventi. Interventi che hanno interessato l'organizzazione tra uffici, la semplificazione normativa, la standardizzazione dei processi, ponendo particolare attenzione nel far emergere dall'analisi dei dati e dei riscontri ricevuti da parte dei dirigenti dell'Amministrazione Regionale, anche delle eventuali correlazioni, dirette e indirette, tra sistemi e strumenti di controllo interno e di rendicontazione adottati. Tale analisi, volta a progettare una valutazione dei costi preventiva la correlata produzione normativa, così come gli effetti (*costi/benefici*) sulla comunità oggetto dell'intervento normativo. Tale modello, offre così alla Regione Campania la possibilità di "catturare" l'impatto della regolazione dell'azione amministrativa e legislativa, in modo chiaro e trasparente, verso i propri cittadini onde evitare il replicarsi di manifeste situazioni di ostaggio, corruzione e State Capture proprio nella fase regolativa da parte di dirigenti e organi politici pubblici. Il contributo, si propone dunque di progettare un sistema di pianificazione della regolazione dei suoi costi ex ante (MOA), in grado di quantificare l'impatto economico dei diversi atti di indirizzo strategico e di tutti quei provvedimenti normativi, ispirati a ragioni di mera opportunità politica; rendendo perciò sempre più necessaria una crescente attività di ricerca in un'area d'indagine (MOA e Audit compliance) non ancora sufficientemente ed adeguatamente presidiata dai diversi players, attori e decisori pubblici.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- [99] AA.VV. La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni. Sistemi di analisi e valutazione, a cura di Francesca Ferrara e Alessandro Natalini.
- [100] BASSANINI F., Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010), in www.astrid-online.it.
- [101] BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione, in *Astrid Rassegna*, n. 11, giugno 2005.
- [102] BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea, 2005.
- [103] BORGONOV E., ESPOSITO P., "Integrity Management and Policy in Italy", *Symphonia Emerging Issues in Management*, 2, pp. 88-102., 2017.
- [104] CERILLI S., La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- [105] COCO G., Due o tre cose che so della MOA, in nelMerito.com, 17 giugno 2011.
- [106] COCO G., Semplificazione: promesse e realtà, in nelMerito.com, 6 maggio 2011.
- [107] CORTE DEI CONTI, *Misure e stime della corruzione: una sfida (im)possibile?*, Roma: SSPA., 2011.

- [108] DE BENEDETTO M., RANGONE N., MARTELLI M., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- [109] Dipartimento della Funzione pubblica, Ufficio per la semplificazione, *La semplificazione amministrativa per le imprese*, dossier del 21 aprile 2011, in www.innovazionepa.gov.it.
- [110] ESPOSITO P., RICCI P., *How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy*. *Public Money & Management*, Vol. 35(3):227–231, Taylor Francis Group, 2015.
- [111] FERRARA F., *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni*, FORMEZ, 2008. *La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni*, Sistemi di analisi e valutazione, FORMEZ, 2008.
- [112] MARTELLI M., *Non drammatizziamo la MOA... è solo questione di semplificazione*, in nelMerito.com, 15 luglio 2011.
- [113] NATALINI A., *La qualità della regolazione in Italia. Una visione d'insieme*, in *Astrid Rassegna*, n. 15, settembre 2009.
- [114] NATALINI A., SARPI F., *La riduzione degli oneri burocratici e la semplificazione dell'azione amministrativa*, in R. PEREZ (a cura di), *Il Piano Brunetta e la riforma della PA*, Rimini, Maggioli, 2009.
- [115] NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- [116] PAPARO S., *Lo stato dell'arte a livello nazionale: dalla misurazione ai tagli*, in *Atti del convegno La MOA nelle Regioni: apprendere dalle esperienze per progettare un metodo comune*, Seminario interregionale CISIS-Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici, Roma, 21 ottobre 2009 (www.cisis.it).
- [117] PAPARO S., *Per una semplificazione di risultato*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 235 ss.
- [118] RICCI P., *Il soggetto economico nell'azienda pubblica. Un'introduzione su chi comanda davvero nell'azienda pubblica e perché*, Roma: RIREA, 2010.
- [119] SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 333 ss.
- [120] SARPI F., *MOA per tutti*, in nelMerito.com, 10 giugno 2011.
- [121] VESPERINI G. (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?* Milano, Giuffrè, 2006.
- [122] ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, *Seminari sulla qualità della legislazione*, Roma, 2011.

Le attività consultive dell'Avvocatura Regionale: il *contatto informale* con gli Uffici della Regione

Alessandra Piconese

Abstract

This paper is the result of an empirical survey conducted for the Campania Region and based mainly on an analysis of Regional Managers' Decrees of the last five years, in the motivation of which the legal advice of the Regional lawyer's Advocacy is acknowledged. At the same time, it was possible to identify critical issues and needs through the submission of questionnaires to managers, from which valuable reasons for reflection emerged. The objectives set were first of all the *"familiarisation with the technical-scientific support for administrative management, with particular attention to legal advisory activities, such as that provided by the Regional Lawyer's Office"*. Secondly, the *"definition of new practices for legal advisory activities, aimed at increasing awareness in requests for opinions, and containing pretextual actions, improving the conditions of proactive reaction of the advisory office"*. Now, it has been possible to verify that, although the Lawyer's Office was initially established as a *"defender"* of the Region's interests before the judge – on the model of the centralised system of defence of the State set up to protect the principle of legality, there are nonetheless the prerequisites for strengthening the advisory role during the active administration phase. The time and place where the best composition of interests takes place takes into account not only the requirements of speed, but also of legality, good administration, efficiency, effectiveness and deflation of litigation. The role that could be played by the *informal contact* between the structures of active administration and the Regional Lawyers' Offices, whose proactive role could be considerably strengthened.

1. Consulenza e difesa in giudizio dell'amministrazione

Con legge regionale 14 maggio 1975, n. 29 è stata istituita l'Avvocatura della Regione Campania, che ha funzioni di rappresentanza e difesa dell'ente territoriale in giudizio (cd. contenzioso), nonché di consulenza legale.

Quest'ultima è per un verso strettamente connessa alla gestione di liti e controversie, per altro ha ad oggetto *"problemi giuridici derivanti dallo svolgimento di qualsiasi attività legale stragiudiziale"*. Inoltre, il legislatore regionale ha affidato all'Avvocatura *"l'assistenza legale per la redazione di negozi giuridici nei quali la Regione abbia interesse; istruttoria delle pratiche riguardanti ricorsi gerarchici e ricorsi straordinari al Capo dello Stato"* ^[1].

³ Già assegnista di ricerca dell'Università del Sannio (Italy).

Cinquant'anni prima veniva istituita l'Avvocatura dello Stato con r. d. 30 novembre 1933, n. 1611 e ss.mm per l'esercizio dell'attività di "consulenza e difesa in giudizio dei diritti e degli interessi dello Stato"^[2].

Ciò stante, le Regioni a statuto ordinario avrebbero potuto avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato – solo facoltativo per singolo affare ovvero, organico e vincolante quando fosse stata adottata una delibera di carattere generale dal Consiglio regionale^[3].

L'esigenza della consulenza giuridica e della difesa in giudizio nasceva per gli Stati moderni (e conseguentemente per le Regioni) dalla affermazione del principio di separazione dei poteri di matrice francese^[4]. Principio in forza del quale il potere esecutivo è assoggettato alla osservanza della legge e al sindacato del potere giurisdizionale^[5].

Al momento della definizione dell'assetto organizzativo la Regione Campania ha optato per l'istituzione dell'Avvocatura "a livello di Servizi" nei quali l'amministrazione regionale "si articola" (cd. amministrazione diretta nella citata legge del 1975).

2. I pareri legali

Accanto al ruolo di difensore, l'Avvocatura assume la connotazione di organo ausiliario^[6] della amministrazione, in quanto svolge attività di consulenza giuridica finalizzata a "illuminare"^[7] l'organo decidente.

Nel nuovo Regolamento del 2011 l'Avvocatura è individuata quale ufficio speciale, struttura di livello dirigenziale generale, posta alle dirette dipendenze del Presidente^[8].

Permane la duplicità di funzioni dell'Avvocatura, di cui fanno parte Avvocati Dirigenti e Avvocati Funzionari, tutti inseriti nel ruolo professionale degli Avvocati della Regione Campania e tutti, quindi, dotati di elevata professionalità nelle materie giuridiche per l'esercizio delle attribuzioni dell'ufficio in cui sono incardinati^[9].

L'attività di consulenza, quale essa sia, si traduce tecnicamente in un *parere*^[10] scritto e *controfirmato* da più parti, cioè dall'Avvocato redigente, dal Dirigente della Unità Operativa (presso l'Avvocatura)^[11], infine dall'Avvocato Capo^[12].

Il presente contributo intende esplorare la possibilità di rafforzare il ruolo consultivo dell'Avvocatura regionale. Questo limitatamente alle situazioni in cui il parere legale sia necessario, sebbene non obbligatorio, per la delicata fase istruttoria dell'azione amministrativa.

Alla luce dei mutamenti normativi intervenuti a livello generale e delle esigenze dettate dalla complessità dell'azione amministrativa si vericherà se sia oggi possibile sperimentare un modello che superi la redazione scritta del

parere – ferma restando la successiva documentabilità dello scambio di informazioni – quando sia utile e necessario nell'*immediato* alla amministrazione decidente.

Si dirà inoltre dei possibili benefici in termini di efficacia ed efficienza.

3. Note in tema di complessità dell'azione amministrativa

L'amministrazione che assume nella propria sfera di intervento sempre più vasti settori di interessi si caratterizza per la complessità del proprio apparato organizzativo.

Una peculiarità che ha conseguenze (negative) in termini di (in)efficienza sul piano dei processi decisionali, affidati a più strutture che potrebbero con difficoltà mantenere una dimensione unitaria e rispettare i tempi disciplinati dalla legge.

L'attività consultiva è strettamente legata alla complessità degli apparati e potrebbe assumere una collocazione di più ampia portata.

Tipicamente strumentale e conoscitiva ^[13] quando inserita nel procedimento di valutazione e ponderazione degli interessi in gioco, l'attività consultiva, per la capacità di giudizio e per il contenuto non discrezionale, è in grado di offrire quella profonda conoscenza della applicazione in concreto della regola tecnica posta alla base della decisione finale. Essa rappresenta un momento essenziale di conoscenza della realtà giuridica dei fatti.

Un contributo qualificato "in termini di capacità e esperienza nella materia" ^[14] che, in casi particolarmente complessi o che esulano dall'ordinario svolgimento delle funzioni del decisore, può essere utile a migliorare la qualità complessiva dell'amministrazione, senza incorrere negli ingiustificati aggravii procedurali tipici della amministrazione difensiva e connessi al fenomeno della cosiddetta fuga dalla firma ^[15].

Evidentemente il peso che detto contributo può avere in relazione alla definizione finale del procedimento amministrativo aumenta proporzionalmente ai bisogni propri di un organo di amministrazione attiva, che non è tenuta per legge a richiederlo, nonostante gli obblighi di celerità e di raggiungimento degli obiettivi.

Nella complessità della decisione, poiché ha anche a che fare con l'interpretazione del contesto legislativo in cui la decisione si inserisce, l'attività consultiva di tipo legale potrebbe garantire una migliore decisione sul piano della legalità e della buona amministrazione. Onere di buona amministrazione che include anche l'esatta interpretazione e osservanza della legge.

A questo proposito si richiama quella dottrina che sottolinea il carattere giustiziale della funzione consultiva dell'Avvocatura dello Stato, in quanto volta alla prevenzione degli esiti negativi di un futuro giudizio dinanzi al giudice ^[16].

4. Il ruolo proattivo dell'Avvocatura regionale

Un caso pratico in cui è emersa la necessità di far fronte alla complessità amministrativa è quello della gestione dei fondi dell'Unione Europea destinati alle regioni.

Col risultato di aver declinato operativamente nel Piano di Rafforzamento amministrativo ^[17] gli obiettivi strategici delle Autorità Amministrative coinvolte, nell'ottica della unità e della efficacia degli interventi. Interventi che hanno interessato l'organizzazione tra uffici, la semplificazione normativa, la standardizzazione dei processi.

Più nel dettaglio il Piano mette in risalto la complessità del modello di *governance* che deriva da un lato dalla dimensione e dalla articolazione dei programmi gestiti e dall'altro dalla numerosità dei centri decisionali coinvolti. Si pretendono, quindi, azioni e meccanismi di coordinamento fra le strutture, che siano in grado di dettare un "forte orientamento della macchina organizzativa" ^[18].

Si rappresenta, infine, l'inadeguatezza della dotazione organica e il disomogeneo livello di conoscenze, competenze e capacità. Si evidenzia, infine, che tutto ciò ha generato "lentezza" e "pesantezza" dei procedimenti ^[19].

Si ricordano a questo proposito le difficoltà della gestione dei procedimenti dovute alla frammentazione degli stessi, alla scarsa capacità di collegamento tra le strutture, ai tempi di attesa delle decisioni delle amministrazioni interpellate, problematiche che sono emerse dai questionari sottoposti alle figure apicali delle strutture amministrative interpellate nel corso dell'attività di ricerca ^[20].

Nella medesima occasione veniva esaltato il ruolo consultivo dell'Avvocatura, la necessità di individuare (*rectius* di dare attuazione a una misura già presente) un referente della stessa che operasse fisicamente presso il proprio ufficio e/o anche presso la stessa struttura amministrativa decidente.

Si rammentava il notevole contenzioso derivato a valle rispetto alla adozione di alcuni provvedimenti.

Si ravvisava in certi casi la possibilità di partecipazione attiva della Avvocatura anche nella fase di adozione dei provvedimenti amministrativi, proprio al fine di limitare eventuali impugnative degli stessi, per fornire oltre alla «difesa» anche l'«assistenza» agli uffici regionali.

Una «assistenza» che avrebbe migliorato le decisioni in termini di legalità, apportando un contributo di notevole esperienza derivata dalla gestione degli affari del contenzioso.

In altre occasioni i Dirigenti interpellati hanno messo in risalto i benefici in termini di rapidità e immediatezza della soluzione della questione dub-

bia o controversa. Gli stessi sarebbero derivati dalla presenza di un referente dell'Avvocatura presso la struttura amministrativa.

Certamente in un contesto di complessità, ormai evidente e documentata, il rafforzamento del ruolo proattivo di «assistenza legale» dell'Avvocatura potrebbe rientrare tra quelle misure richieste dalla Commissione Europea.

La stessa invita gli Stati membri al “miglioramento della *governance* multilivello e della capacità amministrativa e tecnica della pubblica amministrazione”^[21].

Per questo chiede anche che siano messe in atto “misure alternative di risoluzione delle controversie”^[22]. Ciò allo scopo di ridurre gli oneri regolatori.

In conclusione, quella attività consultiva dell'Avvocatura parrebbe essere in linea con le esigenze che derivano dalla complessità amministrativa e normativa.

5. Celerità e “semplificazione”: l'art. 16, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241 come modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76

Non valgono a scoraggiare le considerazioni appena fatte quelle esigenze di celerità e semplificazione del procedimento amministrativo verso cui il legislatore tende^[23].

Esigenze di accelerazione del procedimento che hanno inciso sulla riduzione del termine di conclusione dello stesso e del termine per il rilascio del parere infine, sul superamento del potere di attesa da parte della pubblica amministrazione nel caso di un parere non rilasciato nei termini.

Recentemente il legislatore ha inteso eliminare, anche nel caso del parere obbligatorio, la facoltà della amministrazione di attendere il parere non rilasciato nei termini. Così il nuovo art. 16, comma 2, della legge 241/1990 modificato con d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

Conseguentemente le esigenze di celerità e semplificazione del procedimento superano quelle di una decisione migliore sul piano della qualità.

Probabilmente – data la complessità normativa e organizzativa, per tenere insieme le esigenze di un'amministrazione che ritiene utile un parere facoltativo e del legislatore che pretende celerità – occorrerebbe contemplare ed agevolare comunque la presenza degli organi consultivi in fase pre-decisionale.

La strada percorribile potrebbe essere quella dell'incremento dei momenti di contatto fra organi di amministrazione attiva e organi consultivi.

Necessità già emersa in sede di risposta ai questionari Generali da parte dei dirigenti.

Il superamento della forma scritta potrebbe contribuire a semplificare il contatto tra l'avvocatura e gli organi di amministrazione attiva.

Il contatto informale tra organo di amministrazione attiva e Avvocatura regionale agevolerebbe la soluzione dei dubbi di interpretazione nell'imme-

diatezza e favorirebbe soluzioni amministrative meno attaccabili sul piano della legittimità e del merito e, in quanto meglio ponderate, probabilmente replicabili nel tempo.

Inoltre consentirebbe di fronteggiare quelle esigenze di unità dell'azione. In questo ultimo caso l'ausilio avrebbe effetti sulla efficacia e sulla efficienza dell'azione, in termini di risultato e di tempo impiegato.

L'attività consultiva dell'Avvocatura consentirebbe quella semplificazione e accelerazione richiesta dalla legge sul procedimento amministrativo.

Ulteriori effetti potranno aversi con riguardo al controllo giurisdizionale dell'azione amministrativa. Si può ipotizzare un ampliamento dei margini di conoscibilità dell'azione amministrativa da parte del giudice, che andrà a verificare il percorso logico-giuridico seguito dall'organo decidente in relazione alla regola tecnico giuridica individuata dall'Avvocatura nel parere reso.

Sotto questo profilo è importante che del parere, anche quando reso in forma semplificata, mediante interlocuzioni informali, consultazioni orali o scambio di messaggi, si tenga traccia documentale. Essa rilevarebbe ai fini della misurazione della *performance*, sul piano della motivazione degli atti amministrativi, anche nelle ipotesi di motivazione postuma.

6. La proposta: il contatto informale fra organi di amministrazione attiva e Avvocatura

Alla luce di quanto finora detto è possibile affermare che sussistono le condizioni per valorizzare il ruolo consultivo dell'Avvocatura regionale.

Istituita per far fronte alle esigenze di rappresentanza e difesa della Regione dinanzi al giudice, attualmente l'Avvocatura potrebbe fornire il supporto necessario alle necessità di semplificazione e accelerazione del procedimento amministrativo.

Per le problematiche derivanti dalla applicazione di leggi e regolamenti l'assistenza legale in fase di amministrazione attiva consentirebbe all'organo decidente di individuare le regole tecnico-giuridiche da applicare nel caso concreto, riducendo significativamente il rischio di contenzioso per la decisione presa.

Qualora il contributo di conoscenza delle regole giuridiche avvenisse nella *immediatezza* della *fase pre-decisionale* per il tramite di un *contatto diretto e informale* con l'organo decidente, allora sarebbero soddisfatte anche quelle esigenze di *efficienza* ed *efficacia* del provvedimento amministrativo adottato.

Una proposta che trova le premesse in un'altra misura organizzativa in base alla quale dovrebbe essere individuato tra i componenti dell'Avvocatura un *referente* presso la struttura di amministrazione per le esigenze di assistenza legale.

La proposta si traduce nel *superamento della formalità scritta* del parere legale reso in fase di amministrazione attiva.

Si potrebbe pensare di incrementare l'attività di consulenza legale resa *anche* senza la necessità del parere scritto presso quelle strutture che ne facciano richiesta o presso quelle strutture che siano da considerare a rischio contenzioso sulla base di quel patrimonio di conoscenza proprio dell'Avvocatura

Con un'ultima precisazione secondo cui tra le funzioni e le attività proprie dell'Avvocatura deve prioritariamente annoverarsi quella della *consulenza legale "generale" da rendere in relazione agli atti di amministrazione attiva a rischio contenzioso, anche con la formulazione del parere scritto* ^[24]

Si favorirebbe il contatto informale tra le strutture per le ulteriori esigenze di *deflazione del contenzioso*.

Riferimenti bibliografici e sitografici

[123] Art. 3 della legge 14 maggio 1975, n. 29.

[124] Cass., 26.06.1971, n. 2016; Cass., 23.11.1973, n. 3169.

[125] Cfr. l'art. 107 del d.p.r. n. 616 del 1974, nei casi in cui le Regioni avessero optato per la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato, non era esclusa la possibilità di ricorrere a liberi professionisti, in situazioni particolari o di conflitto di interessi.

[126] G. Vedel, *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione in Francia*, in *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione, Studio di diritto comparato* (G. Piras), Torino (TO): Utet, 84, 1971.

[127] G. Manzari, voce *Avvocatura dello Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino (TO): Utet giuridica, 95, 1987.

[128] Sul rapporto di ausiliarietà v. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano (MI): Giuffré, 317, 1993.

[129] L'espressione "*illuminare*" è tratta da G. Scavonetti, in *Nuovo Dig.*, cit. 78 a proposito della consulenza e patrocinio dei giurisperiti professionisti.

[130] Art. 29 del Regolamento regionale del 15 dicembre 2012, n. 11

[131] Art. 43, comma 1, legge regionale del 15 marzo 2011, n. 4.

[132] M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano (MI): Giuffré, 281, 1981, distingue i "pareri" dalle "note" e dalle "relazioni", e cioè "I pareri in senso proprio sono le pronunce delle autorità che hanno funzioni consultive; le pronunce di organi o di uffici di amministrazioni attive sono dette «note»; e quelle degli uffici con funzioni di studio sono detti «relazioni». [...] I pareri in senso proprio sono dichiarazioni di giudizio (secondo la tesi prevalente: la materia è molto discussa), che investono i contenuti tecnici e di opportunità insieme alla decisione da adottare. Vi sono quindi pareri che esaminano gli aspetti giuridici, ed altri che esaminano aspetti ingegneristici, sanitari, artistici, etc. [...] Anche quando investono valutazioni di opportunità (adottare o no l'atto, modificare aggiungere o sopprimere clausole rispetto allo schema sottoposto a parere), il parere è sempre atto non di volontà, onde non è mai discrezionale".

- [133] Vedi All. B della Delibera della Giunta regionale del 10.09.2012, n. 478 punto 5 delle individuate funzioni del Dirigente dell'unità operativa dirigenziale.
- [134] Vedi All. B della Delibera della Giunta regionale del 10 settembre 2012, n. 478 punto 7 delle individuate funzioni dell'Avvocato Capo. Attualmente alla formale richiesta di parere da parte del Direttore Generale (vertice dell'organo decidente) segue il parere rilasciato dall'Avvocatura che viene firmato dall'Avvocato redigente, controfirmato dal Dirigente dell'Unità operativa istituita presso l'Avvocatura, infine controfirmato dall'Avvocato Capo. Inoltre, con la Direttiva del Capo di Gabinetto prot. n. 30166 del 27/11/2017 sull'attività consultiva dell'Avvocatura regionale del Capo di Gabinetto del Presidente, che proceduralizza la relazione tra organo decidente e organo consultivo, il Presidente, per il tramite del Capo di Gabinetto, viene informato delle richieste di parere delle strutture amministrative
- [135] M. S. Giannini, *Istituzioni*, cit., p. 281.
- [136] A. Travi, *Parere*, *Dig. Disc. Pubbl*, X: 601, 1965.
- [137] Sul tema S. Battini, F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl*, I: 293 e ss., 2019.
- [138] G. Manzari, voce *Avvocatura dello Stato*, *Dig. Disc. Pubbl*, II: 11, 1992. Per una lettura che assimilava il ruolo dell'Avvocato dello Stato al magistrato e non al libero professionista v. Piccardi, *Il problema della difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*, *Riv. Dir pubblico*: 600, 1931; P. Calamandrei, *Gli Avvocati dello Stato e l'immobilità*, *Foro it.*, III: 33, 1943, la finalità di attuazione di giustizia e il ruolo strategico dell'Avvocato dello Stato che deve considerare la sua attività sul piano strategico e cioè nell'attuazione degli interessi unitari dello Stato e non quindi sul piano tattico delle singole cause. Sulla nuova dimensione dell'Avvocatura dello Stato e sul ruolo della stessa sul piano internazionale v. I.F. Caramazza, *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*. https://www.avvocaturastato.it/files/La_difesa_dello_Stato_in_giudizio_e_la_soluzione_italiana.pdf
- [139] Delibera della Giunta regionale del 04.04.2018 n. 545 pubblicata sul Burl n. 65 del 10.09.2018.
- [140] Delibera della Giunta regionale del 4 aprile 2018 n. 545, Allegato I.
- [141] Delibera della Giunta regionale del 4 aprile 2018 n. 545, Allegato I, cit.
- [142] Dai questionari predisposti dal gruppo di ricerca, sottoposti alle figure apicali dell'amministrazione regionale, sono state estrapolate quelle risposte afferenti ai processi e alle criticità degli stessi, nonché alle relazioni tra organo decidente e Avvocatura.
- [143] "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, pag. 24 e ss.
- [144] "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato, cit., pag. 58 e ss.
- [145] V. Parisio, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in *Codice dell'azione amministrativa* (M.A. Sandulli), Milano (MI): Giuffrè, 815, 2017.
- [146] Circa il ruolo dell'Avvocatura della Regione Umbria in fase di amministrazione attiva cfr. l'art. 4 lett. n) del Regolamento della Regione Umbria, contenuto della D.G.R. 998-15-2 che annovera tra le funzioni e i compiti dell'Avvocatura

l'assistenza e il supporto agli organi e alle strutture regionali "mediante attività di consulenza legale, da rendere anche con la formulazione di pareri, in relazione [...] **agli atti di amministrazione attiva a rischio** o già oggetto di contenzioso".



**Università degli Studi di Napoli
“Suor Orsola Benincasa”**

I nodi di procedimenti amministrativi e processi decisionali: scenari di semplificazione e questioni di responsabilità

Carla Acocella¹

Abstract

The research started from the need to identify the complexities characterizing decision-making processes and administrative proceedings managed by the Regional Administration (Campania), assuming, as a perspective, different profiles of liabilities of public agents. The liability is relevant not only as a possible factor that takes the administrative action away from a certain and “simple” performance, but also as a possible consequence of dysfunctional simplification policies. The investigation indicates that complexities resolution should not consist in, and indeed requires, a critical review and an opposition to trends that simplify necessarily by means of a reduction of the discretion. In this sense the research tries to suggest some measures addressed to restore room for effective choice by public agents.

1. Snodi della relazione non univoca tra semplificazione e responsabilità

1.1 Semplificazione e responsabilità tra procedimenti e processi

Che esista un legame tra il processo di semplificazione, e più tra i possibili significati che nello spettro semantico della nozione si rintracciano² e la

¹ Al gruppo di ricerca dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, i cui esiti vengono sintetizzati nel presente lavoro, hanno preso parte A. Sandulli, C. Acocella, P. Ghionni Crivelli Visconti, E. Morlino, A. Esposito, A. Giorgio, L. Macchiarulo, G. Mocavini.

² La notazione è riferita alla eterogeneità di fenomeni riconducibili a termini che, come la semplificazione e la liberalizzazione, compaiono in maniera ricorrente nell'agenda delle riforme dei pubblici apparati (su cui sia consentito rinviare a C. Acocella, *Il riordino delle partecipate pubbliche nel quadro della riforma Madia: tentativi di semplificazione*, in S. Tuccillo (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, 2016, 63 ss.), e di conseguenza alla incerta perimetrazione dell'operatività degli istituti che ad essi si collegano. Della tendenza a incentrare le politiche pubbliche degli ultimi trent'anni “sulle semplificazioni e sulle liberalizzazioni”, accomunate dalla polisemia delle relative nozioni, svolge un'analisi G. Tropea, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, 1-2/2016, 107 ss. Ancora sulla polisemia delle nozioni si veda R. Ferrara, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 195; S. Cassese, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 389 ss.; M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: un'attualità giuridica*, in *Dir. econ.*, 2012, 522; W. Giulietti, *Crisi economica e liberalizzazioni*, *ivi*, 2012, 113 ss.; F.G. Scoca, *Notazioni conclusive su istituti giuridici e liberalizzazioni*, in F. Liguori- C. Acocella (a cura di), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, 2015, 241 ss.; F. Liguori, *L'accesso al mercato: dal controllo ex ante al controllo ex post*, *ivi*, 236 ss. Per la distinzione

responsabilità, o meglio, le responsabilità³, è una constatazione di palmare evidenza. Tutte le politiche di semplificazione, ancorchè esse si muovano – in linea con le possibilità schiuse dalla polisemia della nozione⁴ – su piani talvolta anche molto diversi e siano tese al perseguimento di obiettivi eterogenei, sono percorse dall'esigenza di superare le complessità che affliggono l'azione amministrativa: sia quella declinata nell'ambito di una sequenza di atti che assurge alla dignità di procedimenti amministrativi, sia quella che – facendo capo a differenti attori e risorse destinate al conseguimento di uno scopo – più semplicemente consente di isolare i processi⁵. Il collegamento tra il bisogno di semplificare procedimenti e proces-

tra le liberalizzazioni in senso proprio e quelle, "ben più frequenti" che "vedono l'alleggerimento della disciplina amministrativa, ma che richiedono comunque un procedimento per avviare l'attività" e che quindi, pur essendo delle semplificazioni, producono però "un effetto liberalizzante se il controllo già previsto *ex ante* viene ricollocato *ex post*", si veda F. Liguori, *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in F. Liguori (a cura di), *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, Napoli, 2017, 11 ss. In ordine alla polisemia associata al termine semplificazione M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm.* – TAR, 2010, 3041 ss.; M.A. Sandulli, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, 405 ss.; M. Calabrò, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *federalismi.it*, 10/2020.

³ Il quadro delle responsabilità è molto articolato come il presente lavoro tenterà di dar sinteticamente conto.

⁴ Cfr. le considerazioni svolte alla nota 1.

⁵ Sul procedimento amministrativo la letteratura è sterminata (per i principali riferimenti cfr. A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, 1043 ss. Di quest'ultimo A., per il rilievo dell'attinenza al processo più che al procedimento della voce "Procedimento amministrativo" del Novissimo Digesto a cura di A. Amorth e O. Ranelletti, si veda *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, 2009, 248. Per la definizione funzionale di procedimento amministrativo (su cui già U. Forti, "Atto" e "procedimento" amministrativo, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, I, Padova, 1931, 441 ss.) è fondamentale, come noto, il riferimento a F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 119). Sull'attenzione della scienza giuridica alla nozione di procedimento amministrativo v. D.U. Galetta, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti "involuzioni"*, in *Foro amm.* – TAR, 11/2011, 3779 ss. Nel segno di differenziare procedimenti amministrativi si muove l'esercizio della funzione di prevenire la corruzione, e più nello specifico l'impostazione adottata dall'ANAC rispetto alla necessità di valutare il rischio corruttivo, tra le altre con la determinazione n. 12 del 28/10/2015. Rispetto alla esigenza di "mappare i processi" (la det. n. 12/2015 segnala che "l'analisi del contesto interno" sia "da attuare attraverso l'analisi dei processi organizzativi (mappatura dei processi)"), viene costantemente (in sede di adozione dei PTPC e di differenti Linee Guida per la prevenzione della Corruzione) ribadita la necessità di operare preliminari distinguo sul piano tassonomico tra "procedimento" nella "nozione estesa" – riferita a "qualunque attività di una pubblica amministrazione regolata da una fonte normativa" – e "processo" inteso come "insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti che consentono di attuare un procedimento". Tale distinzione consente di "ritenere" all'interno del raggio di operatività del regime di pubblicazione rilevante ai sensi del c.d. Decreto Trasparenza (d. lgs. n. 33/2013, spec. art. 35),

si decisionali e le responsabilità a vario titolo connesse allo svolgimento dell'azione amministrativa (alla adozione/mancata adozione di provvedimenti; alla violazione dei diversi obblighi che assistono il perseguimento di risultati, riassumibili nella formula della responsabilità dirigenziale⁶; etc...) non può essere decifrato in termini di influenza unidirezionale di un polo sull'altro. In particolare, se da un lato, lo spettro delle responsabilità può essere esso stesso riguardato come fattore distorsivo dell'agire amministrativo, dunque fattore di complessità⁷, e in questa chiave assurgere a *target* di strategie semplificatorie, dall'altro lato, una delle principali traiettorie che è dato cogliere nelle politiche di semplificazione e liberalizzazione sino a questo momento messe in campo, è senz'altro l'erosione della discrezionalità riconosciuta in capo alle amministrazioni pubbliche⁸,

non solo i procedimenti in cui gli elementi temporale e funzionale illuminano una sequenza di atti preordinandola ad un preciso scopo – i procedimenti propriamente detti – ma anche altri tipi di attività “come i controlli, la gestione del personale, le procedure di affidamento, la gestione dei tributi e l'erogazione dei servizi”, che non hanno altro elemento, se non la sottoposizione ad una regolamentazione normativa, che ne consenta l'assimilazione ai procedimenti amministrativi: su questo, a titolo esemplificativo, cfr. Linee Guida per la prevenzione della corruzione, 2016, Anci Lombardia. In altre parole la logica semplificante confortata dalla legislazione anticorruzione, sottopone ad obblighi di mappatura tutte le attività regolate da una fonte normativa, di guida da sostenere una nozione di procedimento “giuridicamente impropria” e in concreto cioè la rappresentazione di “sequenze di documenti ... che devono essere prodotti, in forza di una legge, da uno o più soggetti responsabili, anch'essi individuati dalla legge”. Il rilievo dell'elemento soggettivo per come disegnato dalla disciplina rilevante ai fini della individuazione di un processo è confermato dall'impostazione adottata in seno alla Riforma Madia in questa materia e in particolare dal tenore testuale dell'art. 7 della L. n. 124/2015, che, nel sottolineare la necessità di “precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del PNA ...”, segnala la esigenza di una “conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei *soggetti interni* che intervengono nei relativi *processi*”. L'approccio che si descrive ha consentito di concludere che un procedimento “descritto in modo teorico dalla normativa ... viene attuato attraverso i processi definiti dall'amministrazione” (cfr. ancora Linee Guida Anci Lombardia cit.).

⁶ Istituito nel quale riposerebbe il punto di equilibrio tra esigenza di equità ed esigenza di imparzialità della pubblica amministrazione, e le cui disfunzioni hanno determinato “il perpetuarsi in via di fatto della logica fiduciaria” sul piano del mancato rinnovo degli incarichi alla loro scadenza, e una irresponsabilità dei dirigenti per i mancati risultati, secondo A. Marra, *La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell'amministrazione*, Intervento al Convegno annuale AIPDA 2019, Quali saperi servono alla Pubblica Amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica, Pisa.

⁷ In questo senso si veda l'introduzione dello stesso Accordo tra Regione Campania e CUR, Progettazione esecutiva (POR CAMPANIA FSE 2014-2020 - 2014IT055FOPO20) “Pubblica amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance”.

⁸ Tendenza coltivata in nome della necessità di dare impulso agli investimenti e più in generale di obiettivi di marca economica. Sul punto A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *giustamm.it*, 5, 2016, individua uno dei motivi ai quali viene associato il tema della semplificazione in quello “rappresentato dall'assunzione dell'amministrazione come un costo d'impresa”, di talché la semplificazione sarebbe “intesa come strumento di selezione delle risorse a favore delle imprese, al fine di realizzare obiettivi di crescita

e tale tendenza, sovente, non si risolve nell'effettivo conseguimento degli scopi semplificatori, ma anzi è fonte di esiti – instabilità e incertezza – che la semplificazione tenta di scongiurare pervicacemente, in una parola essa “complica” anziché semplificare⁹. In questo secondo senso i risultati difunzionali di politiche di alleggerimento degli oneri burocratici e di deflazione della quota di discrezionalità intestata alla p.a. possono rivelarsi ulteriori occasioni di esposizione al rischio di violazione della normativa rilevante in punto di responsabilità.

1.2 Il nesso tra semplificazione e responsabilità negli sviluppi recenti della legislazione

La relazione assai significativa tra processi di semplificazione e responsabilità è in qualche misura comprovata dalla frequenza con cui il riferimento alla seconda ricorre nello stesso D. L. n. 76/2020 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (c.d. D.L. Semplificazioni), convertito in L. 11.9.2020 n. 120.

Per un verso, sono plurimi i passaggi in cui l'evocazione di fattispecie di responsabilità va nella direzione di presidiare l'effetto utile di istituti di semplificazione, come accade ove si prefigurino ipotesi di mancato rispetto dei termini¹⁰. Ciò in base all'assunto indiscusso secondo cui, tipicamente, gli stru-

economica”. Sulle torsioni descritte dalla tendenza di riduzione del “margine di potere valutativo/discrezionale” caratterizzante l'operato dei pubblici uffici si veda ancora G. Tropea, *op. ult. cit.* Sugli esiti non univoci della erosione della discrezionalità in punto di valorizzazione delle libertà economiche si veda S. Civitarese Matteucci, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 739 ss.. In relazione alla declinazione dilatata di semplificazione intesa quale sburocraizzazione si veda F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della D.I.A. – S.C.I.A.*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1223 ss.

⁹ Sulle incertezze generate dagli strumenti di semplificazione si veda F. Liguori, *op. ult. cit.*. Le criticità in termini di sicurezza giuridica e prevedibilità delle regole sollevate per effetto della semplificazione dei controlli sulle attività economiche sono al centro di una densa riflessione: in argomento si veda M.A. Sandulli, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2012, pp. 435 ss.; della stessa A., *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici. Postilla a “Principi e regole dell'azione amministrativa. Riflessioni sul rapporto tra diritto scritto e realtà giurisprudenziale”*, in *federalismi.it*, 2018.

¹⁰ Cfr. per es. l'art. 1, c. 1 del D.L. 16.7.2020 n. 76, convertito in L. 11.9.2020, n. 120, in ordine: all'ipotesi di responsabilità del RUP per danno erariale per la tardiva stipulazione del contratto e tardivo avvio dell'esecuzione del contratto rispetto al termine indicato dalla disposizione; o ancora all'omologa previsione relativa alla conclusione di contratti sopra soglia (art. 2, c. 1); alle ipotesi di responsabilità erariale e disciplinare del dirigente per mancata tempestiva stipulazione del contratto nel termine previsto dall'art. 32, c. 8 del d. lgs. n. 50/2016 (art. 4, c. 1, lett. b); al riferimento alla valutazione ai fini della responsabilità dirigenziale “ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 2 del d. lgs. n. 165/2001” di “rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili” (art. 22, c. 1); al rilievo ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare – ai sensi degli artt. 21 e 55 del d. lgs. n. 165/2001 – oltre che in punto

menti volti al contenimento dei tempi del procedimento amministrativo sono espressione della volontà di semplificare, e di informare cioè l'organizzazione e l'attività amministrativa al principio di buon andamento e al paradigma di buona amministrazione (art. 97 Cost.) – disattesi sovente nella pratica proprio a causa di un prolungamento eccessivo dei tempi del provvedere – e di determinare per tale via una agevolazione per i privati rispetto alla realizzazione dei propri interessi¹¹. Come già accennato, peraltro, gli approdi della produzione legislativa che ha condizionato l'azione delle pubbliche amministrazioni – dunque anche l'attività di quella posta maggiormente sotto i riflettori della ricerca, ossia della Regione Campania – nella direzione di semplificarne lo svolgimento, per esempio perseguendo l'esigenza di certezza nel tempo dell'azione amministrativa, sono stati sovente, e paradossalmente, forieri di incertezza¹².

L'approccio sistemico che si viene descrivendo, incline a sostenere una immagine sinergica di semplificazione e responsabilità, trova conferma in una scelta che rileva sul piano testuale: il Titolo II del D.L. Semplificazioni è infatti congiuntamente dedicato a “semplificazioni procedurali e responsabilità”¹³.

Per altro verso, per giunta proprio nel Titolo in questione, viene prendendo corpo una idea differente rispetto a quella appena tracciata: e cioè che il rischio di incorrere in fattispecie di responsabilità rilevanti, funzioni più che come un moltiplicatore dei benefici attesi della semplificazione (per esempio in termini di aumento della speditezza dei rapporti tra amministrazione e cittadino), come un fattore di rallentamento, rigidità e inefficienza dell'attività, in linea con quanto

di misurazione e valutazione della performance, del mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio – alle violazioni del CAD e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pa, riscontrate dal difensore civico per il digitale a seguito di segnalazione ai sensi dell'art. 17, c. 1-*quater* del CAD – e del mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione (art. 31, c. 1, lett. d).

¹¹ Su questo si veda M.A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *www.ius-publicum.com*, che ricorda come “un'azione oltre misura complessa ... risulta spesso latrice di interventi intempestivi ... Per tale ragione il taglio dei tempi del procedimento può in certo senso considerarsi un'originaria declinazione del principio di buon andamento, il quale conta senz'altro tra i suoi componenti il criterio di celerità con cui la p.a. è tenuta a misurarsi nella conduzione dell'attività autoritativa”.

¹² Ancora G. Tropea, *op. cit.*, con riguardo all'interesse continuo della legislazione “sia per la semplificazione che per la dimensione temporale dell'azione amministrativa”, riferendosi a una produzione che ha visto un suo snodo fondamentale proprio nella L. n. 124/2015 recante la Riforma Madia della pubblica amministrazione. Si rinvia anche ai riferimenti teorici sul punto richiamati dall'A., tra cui si veda M. Immordino, *Svolgimento nel tempo del potere amministrativo tra certezza ed incertezza*, in *Annuario AIPDA 2014. L'incertezza delle regole*, Napoli, 2015, 99 ss.

¹³ L'intervento di semplificazione recato dal D.L. n. 76/2020 si snoda attraverso quattro linee (ambiti tematici): contratti pubblici ed edilizia; responsabilità; sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale; attività d'impresa, ambiente e *green economy*.

si è segnalato in precedenza in ordine alla portata talvolta distorsiva del quadro delle responsabilità¹⁴. Dinamiche che il fenomeno della “burocrazia difensiva”¹⁵ compendia, con tutti i limiti che le formule di sintesi comportano, evocando in primo luogo l’inefficacia di politiche che puntino sull’aggravamento dell’apparato sanzionatorio senza agire sulle cause delle disfunzioni, ed in secondo luogo gli effetti pregiudizievoli di un quadro normativo opaco, sia con riguardo agli aspetti strutturali dell’amministrazione (competenze) che a quelli dinamici (il profilo dell’attività)¹⁶. In questa prospettiva la responsabilità appare una variabile da utilizzare, ridimensionandone le probabilità di emersione, allo scopo di esaltare gli spazi della discrezionalità amministrativa, affrancando dalle vischiosità richiamate l’area in cui si situano le scelte degli apparati pubblici. Di questo segno è la previsione dettata dall’art. 21 del D.L. n. 76/2020 che: per una parte, dispone “a regime” un allineamento dei criteri ermeneutici da utilizzare in sede di giurisdizione contabile per la prova del dolo ai fini della valutazione del danno erariale¹⁷ ai criteri che, in “chiave penalistica”, riferiscono l’elemento soggettivo del dolo all’evento dannoso¹⁸; per altra parte, con una disposizione di caratte-

¹⁴ Cfr. *supra* par. 1.1.

¹⁵ L’ampissimo dibattito sulla burocrazia difensiva non può che essere in questa sede solo richiamato: S. Battini, *L’amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2019, 293 ss.; M. Cafagno, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 1/2020, 35 ss.; D. Barbieri, F. Giavazzi, *I Signori del tempo perso. I burocrati che frenano l’Italia e come provare a sconfiggerli*, Milano, 2017; E. D’Alterio, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2019, 39 ss.. Cfr. altresì l’indagine, *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca di FPA*, maggio 2017, FPA - Collana Ricerche.

¹⁶ A questo proposito rileva M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2020, 159 ss.: “In presenza di rischi potenziali la tentazione è di ricorrere a tecniche dilatorie e di dispersione delle responsabilità tra uffici e amministrazioni, dovuta anche all’incertezza delle competenze. Nei casi di dubbia legittimità è meno rischioso negare un’autorizzazione o un altro atto favorevole a un privato e rimettere se mai al giudice amministrativo, in sede di contenzioso, la risoluzione del problema”.

¹⁷ Nello specifico il comma 1 dell’art. 21, nell’integrare l’art. 1, c. 1 della L. n. 20/1994 – disciplinante l’azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti – dispone che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”.

¹⁸ L’espressione ricorre nella Relazione Illustrativa che accompagnava il D.L. n. 76/2020: “la norma chiarisce che il dolo va riferito all’evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto”. Accanto a un indirizzo della giurisprudenza contabile incline a inferire l’operatività di una nozione di “dolo erariale” tale che “la consapevolezza e volontà dell’azione o dell’omissione *contra legem* ha riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano l’esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche” (C. conti, sez. III, 28.9.2004 n. 510); v’è l’orientamento favorevole a valorizzare gli elementi costitutivi del dolo dell’art. 43 del cod. pen. (C. conti, sez. III, 28.9.2004 n. 510; C. conti, sez. I, 17.5.2010 n. 356); nonché quello teso a ricostruire il dolo secondo criteri ermeneutici civilistici (C. conti, sez. giur. Sardegna, n. 294/2009). Evidentemente la rimodulazione dell’onere probatorio disposta dall’art. 21 del D.L. Semplificazioni avrebbe un effetto sull’affermazione della sussistenza della responsabilità per danno era-

re eccezionale e di efficacia temporalmente circoscritta, per le condotte poste in essere tra il 17 luglio 2020 e il 31 luglio 2021, limita l'affermazione della responsabilità in sede di giurisdizione contabile alle ipotesi in cui il danno erariale sia effetto di azioni dolose, e non più come per il passato, anche di quelle poste in essere per colpa grave. A conferma della volontà del legislatore di confortare l'azione pubblica, scoraggiando specularmente l'inazione che i fattori distorsivi cui si accennava ispirano, la limitazione di responsabilità prevista dalla norma non opera "per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente"¹⁹. La scelta di aumentare i costi delle condotte omissive o di non attenuare quelli – per utilizzare un linguaggio familiare all'analisi economica del diritto – delle condotte omissive al pari di quanto occorre per le condotte attive, si inserisce nel solco di quella tendenza a combattere la burocrazia difensiva incoraggiando la spendita della discrezionalità. Ciò evidentemente entro un orizzonte temporale circoscritto, poichè ancora legato alla gestione di una fase emergenziale, ed in specie alla necessità di contenere le conseguenze economiche – e gli effetti depressivi sul ciclo economico – di quest'ultima²⁰. In tale orizzonte viene percepito come indifferibile l'obiettivo di prefigurare "più rischi per il funzionario che tiene fermi procedimenti e opere, non per quello che li sblocca"²¹.

2. Diretrici e metodi dell'indagine

Delle diverse aree nelle quali si rifrange l'esigenza di semplificazione – come dinamica che fa bene²², in ossequio su tutti al principio di buon andamento, alla P.A. e a valle ai cittadini – l'unità di ricerca ha indagato quella in cui le criticità dei processi decisionali incrociano, come si è accennato, i profili della responsabilità. Si tratta di un'area caratterizzata dal dialogo tra l'obietti-

riale, complicandola. Mette conto segnalare come nella Relazione Tecnica al D.L. Semplificazioni (cfr. Dossier n. 162 del 2020 al d.d.l. n. A.S. 1883 del Servizio Bilancio del Senato), nonostante si rilevi che la disposizione "non determina ... nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", la "mancata attivazione di azioni di responsabilità amministrativa", che è ragionevole attendersi dall'e.v. della medesima, può mettere a rischio l'erario, in termini di mancato recupero di danni causati da *mala gestio* per condotte escluse dall'azione di responsabilità fino al luglio 2021, nonché determinare l'effetto indiretto di accelerare i procedimenti di spesa alterando così gli effetti di cassa, sì da determinare l'opportunità di ricorrere "all'apposito fondo per la compensazione degli effetti di cassa, iscritto nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze".

¹⁹ Cfr. il comma 2 dell'art. 21 cit.

²⁰ Sulle conseguenze economiche dell'emergenza sanitaria sia consentito un rinvio a C. Accella, *Spigolature sulle dimensioni del tempo nella stagione dell'emergenza da Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2020, spec. 5 ss. e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

²¹ Sono parole utilizzate dal Presidente del CdM nella conferenza stampa del 7.7.2020 per presentare il D.L. Semplificazioni (in www.governo.it).

²² Sino a prova contraria, come dimostrano le considerazioni richiamate *supra* in ordine alle criticità sollevate dai processi semplificatori e ad un impiego non sempre consapevole degli stessi.

vo di assicurare continuità e tempestività nell'esercizio della funzione da parte degli uffici regionali e quello di evitare che la prospettiva di attivare varie forme di responsabilità possa tradursi per questi in un incentivo all'inazione. L'obiettivo che ha percorso l'indagine è stato in tale prospettiva quello di individuare gli spazi in cui le valutazioni sul piano della responsabilità (civile, amministrativa, disciplinare, dirigenziale) determinano vischiosità nell'esercizio della funzione e quindi anche il conseguimento di performance non ottimali, rappresentando in questa chiave margini utili e terreno di esercizio per dinamiche semplificatorie.

Sul punto mette conto evidenziare la particolare difficoltà dell'interprete di misurarsi con categorie di genere assolutamente diverse tra loro. Nello specifico è possibile tracciare una distinzione preliminare e ordinatrice che riserva alla responsabilità dirigenziale una collocazione del tutto peculiare nel quadro delle responsabilità, presupponendo ed esigendo la medesima, in linea di principio, uno "spirito proattivo, flessibilità e capacità di soluzione dei problemi in vista del risultato dell'organizzazione"²³. Il rilievo appare di estremo interesse nell'economia di una indagine che, tra le complessità amministrative, rivolge una particolare attenzione al rischio dell'inazione della pubblica amministrazione, facendo assurgere in tale prospettiva a *target* delle riflessioni sullo stato della burocrazia e delle *policies* da mettere in campo, gli strumenti utili a favorire la continuità nell'esercizio della funzione, la fluidità dei processi decisionali e della conduzione dei procedimenti formalizzati con legge. La responsabilità di risultato, restituita alla sua effettiva vocazione²⁴, non ripropone in questo senso dinamiche sovrapponibili a quelle, cui si è fatto cenno in precedenza, comuni a forme di responsabilità che finiscono per incentivare un atteggiamento difensivo.

2.1. La mappatura trasversale di processi e procedimenti: i fattori di rallentamento e di complicazione dell'attività.

L'interlocuzione variamente articolata con l'amministrazione (interviste, incontri, somministrazione di questionari) ha condotto ad un primo lavoro di

²³ Così A. Marra, *La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell'amministrazione*, cit., che riprende sul punto le considerazioni di M. Rusciano (*Spunti su rapporto di lavoro e "responsabilità da risultato" del dirigente pubblico*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1998, 387 ss.). La responsabilità di risultato, nel non dipendere dalla violazione di norme di legge generale (responsabilità penale o civile) o di natura contabile (responsabilità amministrativa) o di norme di comportamento (responsabilità disciplinare), supera la logica individualistica, punitiva o risarcitoria, che caratterizza tutte le altre; guardando agli interessi dell'organizzazione complessivamente considerata, essa si porrebbe in contrasto con le altre forme di responsabilità.

²⁴ Sull'ineffettività dell'istituto si veda ancora A. Marra, op. cit., e i rilievi riportati *supra* nota 6.

carattere trasversale, consistente in una mappatura dei procedimenti “critici” gestiti dalla Regione, volta ad individuare i fattori di rallentamento del procedimento unitamente agli snodi esposti al rischio di emersione delle diverse fattispecie di responsabilità.

In particolare il vaglio sulla sussistenza di ostacoli e fattori di complicazione della gestione efficace dei processi e dei procedimenti è stato realizzato, nella prima fase della ricerca, in due modi diversi, tra loro collegati. Per un verso, al fine di misurare e riflettere in ordine al grado di complessità – come si è detto – “percepita” dagli agenti pubblici, si è fatto ricorso a interviste, nonché alla elaborazione di questionari sottoposti all’attenzione dei dipendenti dell’amministrazione regionale²⁵. Per altro verso, è stato condotto un esame dei procedimenti gestiti dalla Regione, alla luce del dato normativo, soprattutto allo scopo di evidenziarne eventuali passaggi critici²⁶. L’obiettivo di tale duplice approccio è quello di permettere all’Ente di integrare i risultati e le linee di tendenza che è stato possibile ricavare da uno studio fondato sul dato empirico, vale a dire sulla esperienza degli agenti pubblici e per così dire sulla loro “percezione” delle complessità amministrative, con gli esiti che scaturiscono da una valutazione condizionata esclusivamente dai vincoli normativi (normativa di settore rilevante eurolunitaria, nazionale e regionale) che perimetrano l’azione degli agenti pubblici regionali. In questa prospettiva il metodo adottato è apparso, in linea di principio, immediatamente funzionale a delimitare le aree critiche in termini di particolare esposizione al rischio di violazione della normativa rilevante in punto di responsabilità; ma anche strumentale ad individuare i procedimenti che rivelassero eventuali criticità, prima di tutto in punto di rispetto dei termini procedurali e poi

²⁵ Un primo prodotto della ricerca (cfr. per gli obiettivi il punto A1.b)1., della Progettazione Esecutiva cit.) è stato, in questo senso, la *Scheda di elaborazione dei risultati della Sezione A) del Questionario “Generale”* nella quale si illustrano in dettaglio: le modalità e la tempistica di somministrazione; le finalità degli incontri e delle riunioni con gli uffici che hanno preceduto la somministrazione (individuazione, attraverso lo strumento dell’“intervista libera”, dei principali indicatori della difficoltà percepita nell’Ente regionale di gestire procedimenti e processi così da aumentare il grado di efficacia attesa dello stesso questionario, per effetto di tale fase di confronto preliminare e della “curvatura” dei relativi contenuti alle esigenze specifiche dell’amministrazione); i criteri per la costruzione della tabella che riporta gli esiti della rilevazione; i destinatari della somministrazione (Direttori Generali, Dirigenti a capo di singole U.O.D. e di altre strutture di Primo e di Secondo Livello); gli esiti della rilevazione, in termini di indicatori “di massima” della difficoltà di gestire processi e procedimenti.

²⁶ Un secondo prodotto della ricerca su questo specifico punto (cfr. Sempre punto A1.b)1., della Progettazione Esecutiva cit.) è il documento recante *Mappatura dei processi e dei procedimenti amministrativi - Scheda di presentazione*, nel quale, per ciascuna delle Strutture di Primo e Secondo Livello oggetto di analisi, è stata individuata una serie di procedimenti nei quali fossero emerse criticità, rispetto alle quali sono stati prospettati, ove possibile, spazi utili per incrementi in termini di efficienza e di efficacia dell’azione degli uffici.

in relazione a ulteriori profili che si prestassero a determinare rallentamenti e complicazioni dell'azione dell'Amministrazione regionale. Ove ritenuto opportuno, sono state inoltre avanzate proposte di semplificazione amministrativa e organizzativa. Sono stati in questo senso individuati procedimenti nei quali erano emersi profili problematici attinenti l'organizzazione degli Uffici regionali, principalmente con riguardo alle risorse umane, sottodimensionate e non sempre calibrate sulle competenze attribuite (dato confortato non solo dall'analisi delle criticità segnalate dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ma anche dai riscontri pervenuti sul punto dalle interviste e dai questionari somministrati ai dirigenti dell'Ente), all'eccessiva frammentazione e/o sovrapposizione di competenze tra strutture amministrative, infine all'inadeguatezza – talvolta all'assoluta carenza – di piattaforme informatiche volte a garantire un costante flusso informativo interno. Inoltre, sono state segnalate fattispecie nelle quali le criticità rinvenute evidenziassero l'inutilità di alcune fasi ovvero l'evitabilità di alcuni adempimenti.

Alla descrizione dei profili problematici caratterizzanti i procedimenti amministrativi ha fatto seguito l'indagine sulle responsabilità a essi connesse. Tale ulteriore direttrice di osservazione è stata perseguita declinando e differenziando le ipotesi di responsabilità in cui può incorrere il pubblico dipendente, facendo in particolare riferimento alle responsabilità disciplinare, penale e dirigenziale. Dato che appare coerente con la circostanza che l'individuazione dei casi rilevanti è stata operata incrociando i dati scaturenti dall'analisi delle discipline di settore con quelli attinti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e del Piano delle Performance²⁷.

2.2. Il tempo dell'azione amministrativa e i poteri sostitutivi

Oggetto di particolare attenzione in questa fase della ricerca è stato il tempo dell'azione amministrativa. Uno degli indicatori della difficoltà di gestire procedimenti e processi è stato, infatti, individuato nel mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti. Al contempo la sostenibilità dei termini è un fattore determinante nella valutazione delle complessità e della speculare capacità di gestire processi e procedimenti. In tale senso ogni strate-

²⁷ Le specifiche ipotesi di responsabilità disciplinare, penale e dirigenziale sono state individuate e segnalate con la consapevolezza che le stesse ipotesi potessero condurre altresì a fattispecie di responsabilità amministrativa e civile del pubblico dipendente. Queste ultime si danno per implicite nel lavoro di catalogazione, trattandosi di fattispecie atipiche, per le quali in termini generali (fatte salve espresse ipotesi normative, quale quella del mancato rispetto del termine ex art. 2 l. 241/1990) rilevano, per un verso, tutte le condotte dolose o gravemente colpose che rechino una lesione al patrimonio pubblico e, per altro verso, ogni comportamento colposo che danneggi soggetti terzi all'amministrazione.

gia che operi nell'orizzonte della semplificazione dei procedimenti (si pensi a quelle che perseguono la semplificazione attraverso una riduzione dei termini²⁸) non può non porsi l'obiettivo di garantire il rispetto dei termini. Emblematica del descritto approccio è del resto la previsione che ricorre nella stessa legge annuale di semplificazione 2017 adottata dalla Regione Campania (l.r. 28.7.2017, n. 23) che, nell'istituire la sezione "Campania Semplice", affianca (art. 2) l'esigenza di "semplificare i processi decisionali, normativi e amministrativi" con quella di "assicurare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi". Sul fronte del rispetto dei termini, la lettura delle risultanze delle dichiarazioni rese dalle diverse direzioni generali ai sensi della disciplina in materia di trasparenza²⁹ alla luce delle questioni emerse dal confronto diretto (interviste libere) con le prime, ha evidenziato come la durata dei procedimenti costituisca una criticità anche nelle ipotesi in cui non vi sia tecnicamente un termine di conclusione dei primi³⁰ e si prefigurino margini di miglioramento in punto di accelerazione dell'attività. In realtà su questo punto l'indagine – con un lavoro che integra i precedenti, analizzando la disciplina regionale dei poteri sostitutivi posti a presidio del rispetto dei tempi procedurali³¹ – ha chiarito come nei casi in cui i termini non siano stati rispettati, alcune delle cause dell'allungamento dei tempi procedurali sono da rinvenire in circostanze che sarebbero difficilmente superabili anche se si esercitassero poteri sostitutivi, quali la mancanza di personale, la lacunosa cornice normativa nazionale di riferimento per i vari settori, la com-

²⁸ Cfr. *supra* nota 10.

²⁹ Cfr. in particolare art. 24 del d. lgs. n. 33/2013 – poi abrogato dal d. lgs. n. 97/2016 – e pure l'art. 1, c. 28, l. n. 190/2012: "Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione". Per la ricognizione riferita in particolare all'attività della Regione Campania sul punto si veda il lavoro dell'Unità di ricerca *Le responsabilità dei dirigenti pubblici e l'esercizio dei poteri sostitutivi* redatto da Giorgio Mocavini.

³⁰ A titolo esemplificativo procedimenti di ammissione ad agevolazioni economiche e di corresponsione di benefici. In ordine alla possibilità di configurare a carico della P.A. responsabilità per danno da mero ritardo – per l'eccessivo e irragionevole tempo trascorso tra la formulazione dell'offerta e la delibera di non aggiudicazione – in assenza di un termine fissato per la conclusione del procedimento cfr. Cons. Stato, Sez. III, 28.2.2014, n. 943. In ordine alla possibilità per il G.A. di assegnare (ex art. 31, c.p.a.) alla stazione appaltante un termine entro il quale svolgere e concludere una procedura ad evidenza pubblica, indetta, si veda TAR Veneto, Sez. I, 4.1.2018, n. 19, che ritiene determinante la circostanza che "la conclusione entro un determinato termine (fissato dal giudice) del procedimento di gara non ancora avviato nella fase dell'invio delle lettere di invito non costituisca un'attività oggettivamente vincolante, potendo l'Amministrazione anche decidere discrezionalmente di revocare il procedimento di gara ed essendo attività discrezionale e di completamento dell'istruttoria quella finalizzata alla determinazione dei criteri di valutazione delle offerte".

³¹ Cfr. ancora il citato *Le responsabilità dei dirigenti pubblici e l'esercizio dei poteri sostitutivi*.

plexità legata all'implementazione di nuovi sistemi informatici. L'indagine ha individuato nella normativa regionale due distinti ordini di disposizioni dettate al fine di favorire il rispetto dei termini procedurali: tese per un verso a garantire i soggetti privati coinvolti nel procedimento, e per altro verso a contrastare l'inerzia di fronte alle direttive impartite dai vertici politici o amministrativi. Di questo segno appare la previsione del potere sostitutivo dettata dall'art. 38 del Regolamento della Regione Campania del 15.12.2011 n. 12 recante "Ordinamento amministrativo della Regione Campania". In ossequio alla distinzione tra politica e amministrazione rispetto alla ipotesi di "inerzia, ritardo o grave inosservanza delle direttive" impartite dal Presidente della giunta alle strutture della giunta medesima³², essa dispone che "nei confronti dei responsabili di unità operativa dirigenziale il controllo sostitutivo *sia* esercitato, previa diffida ad adempiere, direttamente dal dirigente di livello funzionale superiore", laddove, nei soli "casi di necessità ed urgenza" gli stessi poteri sono "esercitati previa contestazione al dirigente interessato e successiva comunicazione alla Giunta regionale"³³. Se, da un lato, è dato inferire spesso la convergenza tra l'interesse dei privati alla rapidità dell'agire amministrativo e alla certezza dei termini di conclusione del procedimento e l'interesse degli organi regionali all'attuazione delle direttive di vertice, potendo queste ultime essere indirizzate a favorire (o riverberarsi comunque su) la conclusione di procedure in cui siano coinvolti i cittadini, l'unità di ricerca ha, dall'altro lato, inteso concentrare comunque l'attenzione su meccanismi semplificatori – ed in questa chiave si pongono le proposte avanzate – principalmente volti a tradursi in benefici diretti per i privati. L'adozione di una disciplina regionale dei poteri sostitutivi più dettagliata di quella attualmente operante, consentirebbe, per un verso, di marginalizzare le ipotesi di applicazione del criterio residuale di cui all'art. 2, c. 9-bis della legge generale sul procedimento amministrativo³⁴, e conseguentemente le ipotesi di intervento a questo fine dei direttori generali, di guisa da favorire anche un esercizio più efficace dei poteri in parola. Per altro verso, previsioni di carattere puntuale

³² L'art. 38 del Reg. n. 12/2011 cit. dispone (c. 1) infatti che "Il Presidente della Giunta regionale, nell'esercizio delle proprie prerogative, impartisce le direttive per il funzionamento delle strutture della Giunta regionale e a tal fine si avvale degli uffici di diretta collaborazione di cui all'articolo 37"; nonché che (c. 3) "in caso di inerzia, ritardo o grave inosservanza delle direttive di cui al comma 1, tali da determinare pregiudizio per l'interesse pubblico, il Presidente, sentita la Giunta, esercita i poteri di cui all'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001", ossia i poteri di stabilire un termine perentorio entro il quale adempiere e nominare eventualmente un commissario *ad acta*.

³³ Cfr. art. 38 cit., c. 4.

³⁴ Cfr. altresì l'art. 35 del d. lgs. n. 33/2013.

che vadano nella direzione di attribuire ad una figura *ad hoc*³⁵ le funzioni in esame, o anche solo di chiarire le modalità di attivazione dei poteri in parola da parte dei privati, o ancora di prefigurare meccanismi di monitoraggio degli esiti dell'esercizio del potere sostitutivo che restituiscano dati ulteriori e diversi rispetto a quelli scaturenti dal monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali imposto dall'art. 1, c. 28 della L. n. 190/2012 cit.³⁶, potrebbero andare nella direzione di implementare meccanismi di controllo dei tempi in grado di incidere a valle sul grado di efficacia dell'attuazione delle politiche regionali.

3. Le indagini settoriali

A valle del carattere composito del quadro delle responsabilità ricostruito – che ha comunque, e senza destare particolari sorprese, condotto l'indagine principalmente sul crinale delle responsabilità di tipo individualistico, che incentivano atteggiamenti inattivi, e, per altro verso, ha fatto rilevare come in sede regionale si riproponga il trend nazionale di mancata attivazione della responsabilità dirigenziale o di cattivo funzionamento dei meccanismi della responsabilità dirigenziale – l'unità di ricerca ha scelto di assumere quale criterio, nella selezione degli ambiti da sottoporre successivamente ad un più analitico esame, la loro capacità di rappresentare il descritto intreccio tra responsabilità e margini di semplificazione, evidentemente valorizzando anche le priorità emerse dal confronto con gli uffici in chiave di “complessità percepita”.

In tale prospettiva hanno trovato campo tre principali direttrici di indagine.

Una traiettoria di ricerca è stata, definita sulla base di un approccio “selettivo” alla semplificazione adottato dalla stessa amministrazione regionale, che ha inteso individuare – si vedano in questo senso il DEFR 2019/2021 e le proposte di semplificazione avanzate nel solco di “Campania Semplice” – una serie di settori strategici, tra i quali si segnala l'ambiente. Nel comparto le

³⁵ E' il caso del “responsabile della correttezza e della celerità del procedimento” individuato dalla legge regionale Sardegna 20.10.2016, n. 24 recante *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi* in ciascun direttore di servizio presso ogni direzione generale, al quale è attribuito il potere sostitutivo in caso di mancata adozione, da parte del soggetto preposto, del provvedimento entro i termini stabiliti; o dalla legge regionale Toscana 23.7.2009 n. 40 (art. 11-bis).

³⁶ Si vedano le soluzioni prospettate più nel dettaglio nel lavoro citato *Le responsabilità dei dirigenti pubblici e l'esercizio dei poteri sostitutivi*, anche per l'individuazione di margini utili ad una semplificazione di ordine estrinseco e incidente sul profilo più strettamente organizzativo, attinenti in particolare alla fruizione da parte dei cittadini dei dati – presenti sul sito istituzionale della Regione Campania – rilevanti ai fini dell'attivazione, per esempio dei poteri sostitutivi, e più in generale, al fine di consentire una valutazione del rispetto dei tempi del procedimento nell'orizzonte più ampio di stimare il grado di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

questioni di efficienza nella conduzione del procedimento appaiono legate in misura significativa all'impiego della conferenza di servizi, modello di semplificazione procedimentale, le cui dinamiche di funzionamento in concreto rivelano delle smagliature di sistema, date dalla complessità del coordinamento tra gli uffici destinati a spiegare il proprio contributo in sede di conferenza, dalla difficoltà di comporre finalità in reciproca tensione. L'attenzione dell'unità di ricerca si è in particolare appuntata sulle dinamiche attraverso le quali la figura del "rappresentante unico" viene in concreto esercitando la sua funzione di sintesi degli interessi in vista della riunione della conferenza³⁷. Ed i risultati cui si perviene mostrano come i pretesi incrementi di efficienza scaturenti dall'alleggerimento del confronto in conferenza, spostino in parte il problema sulle regole di formazione della posizione che il rappresentante unico è chiamato ad esprimere, e inducano perciò a prefigurare soluzioni che in prima battuta aggravano le dinamiche procedurali (si veda in tal senso l'indizione di una conferenza interna) ma complessivamente consentono di ricostruire i percorsi seguiti per l'assunzione delle determinazioni, anche nella prospettiva di delineare un quadro chiaro delle connesse, eventuali, responsabilità.

Delle due ulteriori aree oggetto di indagine si cercherà di dare sinteticamente conto qui di seguito.

3.1. Il tema delle coperture assicurative per la responsabilità amministrativa

Una direttrice di indagine definita sin dal principio dell'interlocuzione con l'amministrazione regionale³⁸, si muove sul piano degli strumenti idonei ad alleggerire la percezione del rischio, in particolare di quello patrimoniale, connesso alla responsabilità degli agenti pubblici e dunque a neutralizzare l'eventuale allontanamento di questi ultimi dall'area della discrezionalità, che presta fisiologicamente il fianco alla contestabilità delle scelte. Nello specifico l'analisi è stata indirizzata a verificare la possibilità per l'amministrazione regionale – e sul piano più generale per le amministrazioni pubbliche – di concludere contratti di copertura assicurativa della responsabilità (amministrativa) in cui incorrano i propri dirigenti³⁹.

³⁷ Per lo studio condotto su questo versante dall'unità di ricerca si rinvia al lavoro redatto da Antonio Giorgio, *La conferenza di servizi tra semplificazione e coordinamento amministrativo*.

³⁸ Cfr. il punto A1.b)3 della Progettazione Esecutiva cit.

³⁹ Cfr. il punto A1.b)3 della Progettazione Esecutiva cit. nonché il lavoro *Le assicurazioni della responsabilità a favore dei dirigenti pubblici* redatto dal componente dell'unità di ricerca Luigia Macchiarulo. Cfr. altresì il lavoro della stessa L. Macchiarulo, *Ricadute operative del lavoro in tema di assicurazione delle responsabilità dei dirigenti*, che intercetta il punto A2.a)2 della Progettazione Esecutiva cit.

Sono stati oggetto di scrutinio gli indirizzi di chiusura – di segno giurisprudenziale⁴⁰ e normativo⁴¹ – rispetto alla possibilità per l’ente pubblico di appartenenza di provvedere alla copertura assicurativa delle ipotesi di responsabilità amministrativa in cui incorrano i propri dipendenti, fondati in estrema sintesi sull’argomento della deresponsabilizzazione degli assicurati⁴² – sollevati dall’onere risarcitorio su di essi incombente a seguito della commissione di un illecito colposo – che si produrrebbe per effetto di un’operazione negoziale non rispondente (neanche) all’interesse dell’ente pubblico stipulante⁴³. In realtà la ricerca, muovendo dallo schema dell’assicurazione per conto altrui⁴⁴, ha valorizzato appunto la sussistenza di un “interesse proprio” dell’amministrazione, coincidente essenzialmente con l’opportunità di promuovere l’assunzione di decisioni incisive, attenuare la speculare propensione ad una azione cauta e poco innovativa, attenuando la percezione del rischio della responsabilità patrimoniale in capo all’agente pubblico⁴⁵; nonché

⁴⁰ La giurisprudenza contabile è tradizionalmente orientata a negare la possibilità per l’amministrazione di offrire al proprio dipendente coperture per responsabilità amministrativo-contabili, e a qualificare conseguentemente i relativi esborsi in termini di “danno erariale” (su cui cfr. *ex multis* C. Conti, Sez. Puglia, 18.10.2018, n. 708; C. Conti, Sez. App., 2.9.2008, n. 394). Il lavoro *Ricadute operative del lavoro in tema di assicurazione delle responsabilità dei dirigenti*, solleva rilievi critici con riguardo agli argomenti spesi da questa stessa giurisprudenza (C. Conti, Sez. Sicilia, 4 marzo 2008, n. 734) in ordine alla legittimità (attestata altresì dalla dottrina come conferma S. Battini, *L’amministrazione si difende*, cit. che osserva sul punto: “L’attuale dettato normativo non pone restrizioni all’amministrazione che voglia offrire al proprio dipendente coperture per responsabilità civile «terzi», ma vieta di offrire coperture per responsabilità amministrativo-contabili”) della copertura assicurativa da parte delle amministrazioni della responsabilità civile degli agenti pubblici.

⁴¹ Ci si riferisce evidentemente alla nota ipotesi di nullità testuale – che pare aver rafforzato l’argomento ostativo coltivato dalla giurisprudenza contabile – disciplinata dall’art. 3, c. 59, L. n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) a mente del quale “è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall’espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l’amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l’ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo”.

⁴² In base a tale argomento si sostiene il contrasto con l’operazione negoziale in esame e il principio di cui all’art. 28 Cost. (C. Conti, sez. Puglia, 7 febbraio 2004, n. 95), nella misura in cui essa altererebbe il “criterio di ripartizione del rischio stabilito dal legislatore a fondamento della responsabilità amministrativa” e coincidente con un equilibrio che rende “la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo”.

⁴³ C. Conti, Sez. Puglia, 18.10.2018, n. 708 cit.

⁴⁴ Cfr. art. 1891 cod. civ.

⁴⁵ Ma sul punto si rinvia ancora alla lettura di S. Battini, *op. cit.* secondo il quale, alla luce del quadro normativo vigente e segnatamente dell’impossibilità per l’amministrazione di farsi carico

con una convenienza economica dell'operazione⁴⁶. Per questa via risulterebbe relativizzata la portata degli argomenti utilizzati dal formante giurisprudenziale rilevante, ed inferito un rafforzamento dell'efficacia riparatoria della responsabilità a tutela del danneggiato⁴⁷. Tra gli esiti ai quali l'indagine ha consentito di pervenire v'è l'individuazione di margini utili per interventi di carattere normativo, su iniziativa della Regione (art. 121, c. 2, Cost.), tesi a chiarire il quadro giuridico applicabile a tali fattispecie.

3.2. Le questioni poste dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio

Una ulteriore direttrice di indagine intercetta i "procedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio" come un terreno di esercizio elettivo⁴⁸ per misure di carattere semplificatorio: alla complessità naturale data dall'interlocuzione di figure appartenenti ai ruoli burocratici con gli organi di indirizzo politico (nella misura in cui, come noto, il procedimento si conclude con l'approvazione di una legge di riconoscimento⁴⁹, o comunque, con un atto della Giunta⁵⁰), si affiancano, infatti, i nodi tradizionalmente connessi alla so-

del premio assicurativo a favore del proprio dipendente pubblico, la circostanza che i dipendenti pubblici sottoscrivano polizze per assicurarsi "serve ad offrire una prima, incontrovertibile evidenza sulla percezione di rischio legata all'esercizio dell'attività amministrativa".

⁴⁶ Nell'orizzonte di recupero da parte dell'amministrazione delle somme corrispondenti al danno subito dall'amministrazione contraente la copertura assicurativa.

⁴⁷ L'argomento teso a svalutare la portata punitivo-sanzionatoria della responsabilità amministrativa a vantaggio del nucleo riparatorio, valorizza un passaggio noto nella ricostruzione tradizionale di tale modello di responsabilità; in sostanza l'idea in base alla quale "la fattispecie generatrice di responsabilità resta quella tipica della responsabilità civile. Occorrono il comportamento illecito, l'elemento soggettivo, il danno e il nesso di causalità" con l'introduzione chiaramente di elementi differenziali: "quanto al comportamento illecito, viene dichiarata la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; quanto all'elemento soggettivo, la responsabilità viene limitata al dolo e alla colpa grave (con esclusione, quindi della colpa lieve); quanto al danno, esso deve essere quantificato tenendo conto dei vantaggi 'cmq conseguiti dall'amministrazione' o dalla comunità amministrata": F. G. Scoca, *La responsabilità dei funzionari e dei dirigenti*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, 581-582. Si rinvia ancora al lavoro *Le assicurazioni della responsabilità a favore dei dirigenti pubblici* per le considerazioni riferite alla questione della pretesa diminuzione della efficacia preventivo-deterrente della responsabilità.

⁴⁸ Il carattere rappresentativo di questo "caso di studio" trova conferma nella dimensione per così dire trasversale della relativa procedura, con la quale sono chiamate a confrontarsi le diverse direzioni generali dell'Ente regionale.

⁴⁹ Cfr. l'art. 73, c. 1, d. lgs. 23.6.2011. n. 118 (inserito dall'art. 1, c. 1, lett. aa), d. lgs. n. 126/2014). Come segnalato nel lavoro dell'Unità di Ricerca *Debiti fuori bilancio. Disciplina legislativa e proposte di semplificazione* redatto da Aurora Esposito, il tenore testuale della disposizione sul punto riflette un criterio di simmetria che vede attribuite all'organo consiliare (art. 38 d. lgs. n. 118/2011) le decisioni in ordine alla predisposizione o alla modifica del bilancio.

⁵⁰ Ci si riferisce alla formulazione del c. 4 del cit. art. 73 di recente modificata dall'art. 38-ter, c. 2, D.L. 30.4.2019, n. 34, conv. in l. 28.6.2019, n. 58, a mente del quale, per una particolare categoria di debiti fuori bilancio, ossia quelli derivanti da sentenze esecutive, anche la Giunta è contemplata, accanto al Consiglio regionale, tra gli organi chiamati ad adottare la determinazione con-

stenibilità dei termini di conclusione del procedimento, e la valutazione del profilo dell'adeguatezza e della proporzionalità stessa dell'atto conclusivo dell'iter previsto dalla legge, rispetto alle finalità che sottendono il relativo procedimento. Sullo sfondo si muove, come è evidente, la considerazione delle responsabilità che a monte generano i debiti oggetto di riconoscimento, ma soprattutto delle ipotesi di responsabilità schiuse a valle da una conclusione del procedimento non tempestiva.

Sul piano dei risultati, alla luce delle criticità qui richiamate in estrema sintesi, le prospettive percorribili di revisione della procedura nella direzione della semplificazione investono la razionalizzazione e l'alleggerimento di alcuni snodi, il coordinamento tra gli uffici coinvolti, nonché la perimetrazione (ed una più razionale distribuzione) dei rispettivi spazi attualmente riconosciuti agli organi che intervengono, in particolare, nella fase conclusiva del procedimento (in particolare rispetto all'alternativa Giunta-Consiglio, e conseguentemente rispetto alla diversa natura giuridica dell'atto che ne cristallizza l'apporto), anche nella prospettiva di agevolare il rispetto dei termini e di assicurare la celerità della conclusione del procedimento.

Le soluzioni prospettate all'amministrazione regionale si risolverebbero innanzitutto in interventi da attuare a normativa invariata volti a superare problemi organizzativi interni all'apparato, in direzione del coordinamento tra uffici⁵¹.

Su un ulteriore versante, è stata verificata la possibilità di "dequotare" il modello previsto dal legislatore per la conclusione della procedura di rico-

clusiva, in mancanza della quale opera il meccanismo del silenzio-assenso, in ordine alla relativa proposta. Sulle incertezze applicative schiuse dalla nuova formulazione si veda *infra*. In base alla previgente versione dell'art. 73, e ancora oggi per le ipotesi non coperte dalla novella legislativa, la Giunta interviene comunque nella procedura nella misura in cui provvede alla predisposizione del d.d.l. da sottoporre al Consiglio.

⁵¹ Nella prospettiva di favorire un coordinamento efficace e una più agevole interlocuzione tra gli uffici coinvolti – Avvocatura regionale e Direzioni generali – si pone anzitutto: la implementazione nell'impiego degli strumenti informatici idonei ad assicurare l'immediatezza nella trasmissione del titolo esecutivo (la categoria dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive si conferma, sulla base dei riscontri ottenuti nella ricerca, quella maggiormente ricorrente in termini percentuali rispetto alle ulteriori fattispecie contemplate dall'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011) agli uffici di amministrazione attiva; il rafforzamento del supporto offerto nell'istruzione del relativo procedimento a questi ultimi da parte di un referente "dedicato" dell'Avvocatura regionale; l'opportunità di prefigurare soluzioni organizzative coerenti con una centralizzazione delle competenze – di natura contabile – necessarie alla gestione della relativa procedura con disponibilità delle medesime presso ciascuna Direzione generale; la possibile riduzione del grado di dettaglio richiesto per la redazione della scheda della partita debitoria rispetto alla particolare categoria di debiti scaturenti da sentenza esecutiva; lo snellimento di ulteriori passaggi prodromici alla presentazione del d.d.l. di riconoscimento del debito. Sul punto cfr. ancora il lavoro *Debiti Fuori Bilancio – Disciplina legislativa e proposte di semplificazione*.

noscimento dei debiti – modello apparentemente non contraddetto neanche dalla recente riforma del 2019 – e di prefigurare spazi per provvedimenti conclusivi del procedimento alternativi alla legge. Gli obiettivi di semplificazione prospettati su tale più qualificante versante necessitano di una revisione del quadro giuridico rilevante, suggerendo in particolare una proposta di modifica – nell’esercizio dei poteri di iniziativa regionale disciplinati dall’art. 121, c. 2 Cost. – dell’art. 73 del d. lgs. n. 118/2011. Nello specifico le peculiarità dei debiti fuori bilancio scaturenti da sentenza esecutiva⁵², nella misura in cui non lasciano al Consiglio reale margine valutativo in ordine alla legittimità del debito e svuotano in parte la relativa funzione di controllo della sua portata⁵³, indurrebbero a valorizzare il ruolo della Giunta ai fini del riconoscimento (non più solo quindi ai fini della predisposizione con delibera del relativo d.d.l.) e del coinvolgimento successivo del Consiglio in funzione “di chiusura” e dunque di valutazione delle eventuali connesse responsabilità. Del resto la dequotazione del ruolo del Consiglio nelle peculiari ipotesi di cui si discorre appare nei fatti confermata dal dato positivo che contempla al comma 4 dell’art. 73 la formazione tacita del provvedimento di riconoscimento del debito in caso di inutile decorso del termine – originariamente di 60 giorni, e a seguito della riforma del 2019 dimezzato⁵⁴ – dalla relativa proposta, non a caso, limitatamente ai debiti derivanti da sentenze esecutive. Gli orizzonti di semplificazione e snellimento della procedura prefigurati dall’unità di ricerca hanno peraltro anticipato percorsi, in parte, effettivamente intrapresi nel corso del 2019 dal legislatore nazionale, che novellando il comma 4 dell’art. 73 cit. relativo all’adozione del provvedimento di riconoscimento, ha affiancato al Consiglio la Giunta, senza tuttavia fornire alcun elemento utile a chiarire l’alternatività dell’intervento dei due organi, che la formulazione letterale della disposizione evoca⁵⁵. Questo dato, unitamente ad una serie di criticità che il tenore testuale

⁵² Cfr. art. 73, c. 1, lett. a), d. lgs. n. 118/2011 cit.

⁵³ In via generale il controllo riconosciuto in quest’area al Consiglio – al quale è demandato il governo del bilancio dell’ente rappresentato, sia al momento della sua formazione, che in quello successivo della sua regolare tenuta – richiede che lo stesso si pronunci, non solo sulla disponibilità delle somme necessarie alla copertura del debito, ma sulla legittimità dello stesso, consentendo di inferire la titolarità in capo all’ente con conseguente assunzione del relativo impegno di pagamento.

⁵⁴ L’art. 73, c. 4 cit. dispone infatti: “Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta”.

⁵⁵ Ci si riferisce in particolare all’impiego della congiunzione disgiuntiva “o”, ove alla medesima si intenda ascrivere la volontà del legislatore di aprire spazi alternativi per l’intervento conclusivo di Giunta e Consiglio. Lettura che troverebbe conforto in una proposta di emendamento avanzata in sede di conversione del D.L. n. 34/2019, poi non accolta, che introduceva un c. 1-bis nell’art. 73 che dettava un criterio discrezionale per l’individuazione delle ipotesi di intervento

della disposizione alimenta più che dissipare – una su tutte la vanificazione della portata semplificatoria sottesa all’accelerazione che si intende imprimere al procedimento con la dimidiazione del termine (utile a pronunciarsi sulla proposta di riconoscimento del debito) in assenza di indicazioni che ne colleghino l’applicabilità all’intervento conclusivo dell’uno o dell’altro organo⁵⁶ – da un lato giustifica il contributo della ricerca reso all’amministrazione sul piano interpretativo in ordine alla attuale formulazione della disciplina in esame, dall’altro lato ne rende, con tutta evidenza, ancor più opportuna una revisione. Il solco nel quale occorre muoversi a questo fine pare quello di considerare rilevante la possibilità contemplata dalla legge (in via eccezionale) per la Giunta di modificare con delibera il bilancio previsionale ove si possano predisporre compensazioni nell’ambito delle medesime missioni, ovvero si intenda attingere ai fondi per spese imprevedute. Di conseguenza la possibilità di riconoscere con delibera di Giunta debiti fuori bilancio andrebbe circoscritta, e sarebbe da preferire al controllo preventivo consiliare⁵⁷ per ragioni di semplificazione (qui effettiva e sostenibile), alle ipotesi in cui, non solo vi sia un titolo giudiziale che accerti il debito⁵⁸ ma, sia altresì possibile reperire le

della Giunta in alternativa al Consiglio, e quindi nella fase conclusiva del procedimento; criterio consistente nel reperimento di “copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio”. La mancata previsione di un simile criterio potrebbe indurre a ritenere sussistente la potestà della Giunta di deliberare il riconoscimento in tutte le ipotesi di debito scaturente da sentenza esecutiva. La formulazione vaga sul punto dell’attuale comma 4 dell’art. 73 lascia convivere la riferita lettura, nel segno dell’alternatività del ruolo di Consiglio e Giunta, con quella che, tenendo ferma la convivenza di Giunta (in punto di predisposizione del d.l.l.) e Consiglio (di approvazione del d.d.l.) nella procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, e dunque la necessità di una legge regionale di approvazione, riduce la portata della novella alla indicazione a ciascuno dei due organi di un termine per provvedere sugli atti di rispettiva competenza.

⁵⁶ Sulle incertezze generate di frequente dall’introduzione di strumenti di semplificazione che perseguono un incremento di speditezza nei rapporti tra p.a. e cittadino, ai quali si è fatto cenno *supra* (cfr. par. 1.1.), si rinvia all’analisi lucida di M. Calabrò, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, cit., che sottolinea come il “silenzio assenso possa senza dubbio essere annoverato tra gli strumenti di semplificazione se lo si osserva dal lato del cittadino ... ma non se lo si osserva nella prospettiva delle amministrazioni”. In questo senso, ove si ritenga che la novella legislativa del 2019 non abbia rimosso la necessità di approvare una legge di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ancorché ci si trovi nell’ipotesi del c. 1, lett. a) dell’art. 73, e che in sostanza l’indicazione del termine dimidiato sia rivolta sia alla Giunta che al Consiglio (cfr. *supra* note 54 e 55), non può non rilevarsi come si apra una questione di sostenibilità per l’organo consiliare del termine di trenta giorni per lo svolgimento dei lavori necessari all’adozione dell’atto legislativo.

⁵⁷ Salvo il controllo successivo alla comunicazione della delibera di Giunta, attribuito al Consiglio. Sul punto mette conto evidenziare come il meccanismo delineato dal citato emendamento presentato in sede di conversione del D.L. n. 34/2019 fosse basato sul riconoscimento con delibera di Giunta, come si è detto, del debito, e sulla comunicazione al Consiglio della medesima entro dieci giorni.

⁵⁸ Ipotesi che ricorre, come si è detto, ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. a), d. lgs. n. 118/2011 cit.

risorse necessarie alla copertura del debito con gli stanziamenti già presenti in bilancio, ossia con una semplice variazione compensativa tra gli stessi⁵⁹. Al contempo i margini di snellimento della procedura perseguibili per tale via imporrebbero una rimodulazione del meccanismo del silenzio assenso attualmente previsto. In particolare solleva più di qualche perplessità la possibilità di formazione tacita del provvedimento di riconoscimento (ove si tratti di delibera di Giunta) sulla base della sola proposta avanzata dai ruoli burocratici (dirigente appartenente alla Direzione generale coinvolta), e di prescindere così da un qualsiasi intervento degli organi di indirizzo politico, con tutto ciò che un simile esito comporterebbe in termini di *vulnus* agli interessi presidiati dai poteri di controllo riconosciuti in materia di contabilità pubblica.

4. Alcune considerazioni di sintesi

L'analisi che l'economia del presente lavoro ha consentito di richiamare nelle pagine che precedono, ha preso le mosse dall'esigenza di identificare le complessità caratterizzanti la conduzione dei processi decisionali e la gestione dei procedimenti amministrativi dell'amministrazione regionale, assumendo, quale angolo prospettico, i profili delle responsabilità: non solo in termini di possibile fattore di allontanamento dell'azione amministrativa da uno svolgimento sicuro, fluido, (e in questo senso) "semplice", ma anche come eventuale conseguenza (nella forma di violazione della normativa rilevante) di risultati disfunzionali di politiche di semplificazione non sempre meditate o comunque non sostenibili per l'amministrazione.

L'indagine di carattere trasversale, funzionale a delineare una mappatura dei procedimenti critici attraverso una duplice prospettiva di analisi – l'una fondata sul dato empirico e cioè sulla "complessità percepita" nell'esperienza degli agenti pubblici, l'altra fondata sulla valutazione del dato positivo, e dunque dei vincoli normativi che possono tradursi in ostacoli ad una gestione efficace dei procedimenti – ha inteso fornire all'amministrazione uno strumento di lavoro, grazie al quale risultassero di immediata evidenza gli snodi che si prestano a determinare vischiosità nell'esercizio della funzione amministrativa.

Il quadro assai articolato emerso dalla mappatura, sia in punto di responsabilità configurabili, sia in ordine alla natura della semplificazione oggetto delle soluzioni prospettabili alla luce delle criticità riscontrate – talvolta sono stati prefigurati interventi di carattere meramente organizzativo, talaltra è

⁵⁹ Per i riferimenti di diritto positivo rilevanti nel senso di consentire di evitare variazioni legislative del bilancio si vedano gli artt. 51, c. 2, d. lgs. n. 118/2011; 11 del Reg. Regionale della Campania 7.6.2018 n. 5; e 11 della L. R. Campania n. 37/2017. Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in *Debiti Fuori Bilancio – Disciplina legislativa e proposte di semplificazione*, cit.

emersa l'opportunità di perseguire il superamento degli stalli procedurali con delle rimodulazioni sul piano della cornice normativa applicabile regionale (è il caso, per esempio, del monitoraggio sugli esiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi) o nazionale – ha suggerito poi di indirizzare la ricerca verso casi di studio p.c.d. prioritari rispetto alla esigenza di semplificare.

Pur nella eterogeneità dei problemi che caratterizzano le aree indagate, una serie di profili di attenzione e di risultati, sul piano delle risposte da fornire alle criticità verificate, appaiono convergenti.

In primo luogo l'opportunità di intervenire sul quadro giuridico che condiziona a vario titolo lo svolgimento dell'attività degli uffici – o al fine di dotare l'amministrazione di strumenti ulteriori a quelli disponibili (è quanto messo in luce dallo studio sulle coperture assicurative, ma anche da quello sulla conferenza di servizi, rispetto alla utilità di una conferenza di servizi interna), o ancora al fine di ridurre/eliminare passaggi procedurali (pensando qui alla proposta rimodulazione del procedimento di riconoscimento per una particolare categoria di debiti fuori bilancio) – confermano la dimensione normativa della "domanda" di semplificazione.

Tra gli auspicabili obiettivi intercettati dalle misure da mettere in campo v'è quello di incrementare la chiarezza in ordine ai limiti entro i quali ci si muove, e incoraggiare un'azione sicura. Proprio con riguardo a quest'ultimo, l'indagine segnala come il superamento delle complessità non debba tradursi, ed anzi richieda di sottoporre a revisione critica, e talvolta di resistere a, tendenze che semplificano inevitabilmente mediante una riduzione della discrezionalità. L'opportunità di restituire agli agenti pubblici effettivi spazi di scelta va ribadita con convinzione: ove vi siano effettivamente profili da considerare (è paradigmatica in tal senso la segnalata necessità di calibrare gli aspetti procedurali sulla natura delle differenti categorie di debiti fuori bilancio da riconoscere); tutte le volte in cui la specificità della fattispecie lo richieda (lo strumento trasversale delle assicurazioni per responsabilità avrebbe l'intento di confortare tutte le decisioni in cui vi sia spazio per la discrezionalità); anche qualora ciò comporti l'introduzione di un apparente aggravio procedurale (è, per esempio, il caso di meccanismi che consentano al rappresentante unico di esprimere una posizione condivisa in conferenza) o ancora circoscrivere l'ambito di applicazione di meccanismi di pretesa semplificazione (verificare l'utilità del meccanismo del silenzio assenso e la congruenza degli elementi che lo corredano – ossia il termine di conclusione del procedimento – a seconda dell'organo cui sia attribuita la competenza ad adottare il provvedimento conclusivo, come nella indagine sui debiti fuori bilancio si evidenzia).



**Università degli Studi di Napoli
“Parthenope”**

Misurazione della performance e accountability della Regione Campania

Gabriella D'Amore, Luigi Lepore, Federico Alvino, Alfredo Ce-
lentano

Abstract

Il tema della misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche da decenni è al centro del dibattito accademico e, a partire dagli anni '90, è stato oggetto di numerosi processi di riforma, che tuttavia hanno trovato espressione concreta in strumenti operativi solo attraverso il D.Lgs. 150/2009.

Obiettivo della ricerca è quello di delineare i cambiamenti indotti dall'introduzione del Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance (SMiVaP) e dagli obblighi in materia di trasparenza sul miglioramento delle performance e sull'accountability nell'Amministrazione Regionale della Campania. Dopo una disamina dei principali contributi della letteratura nazionale e internazionale sul tema e degli interventi di riforma posti in essere dal nostro legislatore, si è proceduto alla somministrazione di un questionario a risposta multipla rivolto a tutti i dirigenti dell'amministrazione e di interviste agli attori chiave coinvolti nei processi interessati.

I risultati della ricerca evidenziano il permanere di alcune criticità connesse primariamente alla mancanza di integrazione tra il ciclo delle performance e gli altri strumenti di programmazione economico-finanziaria dell'Ente, oltre che alla scarsa partecipazione dei cittadini ai processi decisionali dell'ente. Tuttavia dall'analisi comparativa dei Piani delle Performance approvati negli ultimi anni, emergono segnali positivi di un processo orientato al perfezionamento continuo delle procedure e degli strumenti utilizzati per fornire una risposta concreta alla crescente esigenza di accountability proveniente dai diversi stakeholders.

1. L'esigenza di misurare le performance nella PA

Il tema della misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche rappresenta uno degli aspetti centrali dei processi di riforma che hanno interessato il nostro paese a partire dagli anni '90. L'implementazione di tali processi è stato accompagnato invero dalla crescente richiesta di trasparenza e accountability proveniente dagli stakeholders ed ha, sin da subito, attirato l'attenzione degli studiosi in virtù della rilevanza del tema e delle notevoli connesse complessità di quantificazione del valore creato dalle pubbliche amministrazioni.

La misurazione rappresenta il primo passo e, dunque, il presupposto indispensabile per la valutazione e la gestione delle performance. Senza di essa il tema si alimenterebbe di principi astratti privi di una base quantitativa¹.

¹ Marcon G. (2012), *Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*, Treviso-Venezia

Secondo Marcon (2012), l'attivazione del processo di misurazione delle performance conduce ad un apprendimento forzato che aumenta la conoscenza dei soggetti coinvolti, consentendo di migliorare l'apprendimento e contestualmente il governo di fenomeni complessi. In particolare, la misurazione consente di identificare e verificare nel tempo l'avanzamento dell'organizzazione verso gli obiettivi programmati; permette l'individuazione delle aree di miglioramento e agevola il confronto delle performance all'interno delle organizzazioni e tra aziende rispetto a determinati standard (Marcon 2012: p. 22).

L'Italia è un paese tradizionalmente caratterizzato da un sistema di "finanza derivata", per cui le risorse necessarie al finanziamento dell'attività pubblica vengono raccolte prevalentemente a livello centrale per poi essere trasferite alle amministrazioni periferiche dotate di margini di autonomia e responsabilizzazione spesso particolarmente contenuti. In questa situazione, manchevole di un adeguato sistema di responsabilizzazione ed autonomia, oltre che di uno strutturato ed organico sistema di programmazione e controllo delle attività delle amministrazioni pubbliche locali, si è assistito alla produzione sistematica di disavanzi e perdite che hanno condotto all'incremento incontrollato del debito pubblico. Il governo centrale, in pratica, interveniva ciclicamente a ripianare le perdite generate in nome di una malintesa socialità, alimentando la deresponsabilizzazione locale, in un circolo vizioso non sostenibile e fonte di evidente iniquità.

Con l'ingresso nell'Unione Europea e la riformulazione di parametri e vincoli alla crescita del debito pubblico, si è stati costretti a ripensare alle inefficienti logiche di funzionamento che avevano guidato l'agire amministrativo fino ad allora. Si è, pertanto, dato inizio ad una lunga stagione di riforme che, a partire dagli anni '90, ha alternato in modo quasi schizofrenico spinte verso la privatizzazione o esternalizzazione dei servizi pubblici, a tentativi di accentramento e/o decentramento di poteri e responsabilità, fino all'introduzione di standardizzati sistemi di misurazione e valutazione dei risultati. Le riforme dell'ultimo trentennio hanno reso i temi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità una costante del dibattito socio-politico sull'azione amministrativa, facendo leva sulla misurazione delle performance e sulla responsabilizzazione. Una riforma tanto fattuale quanto concettuale quella messa in atto, spinta dalla crescente necessità di accountability dell'azione amministrativa della PA (Fattore 2009), ovvero di responsabilità e responsabilità nei confronti degli stakeholders, nel tentativo di risanare un rapporto tra cittadini e PA basato su un inefficiente meccanismo di delega.

A partire dagli anni '80, sulla base delle proposte avanzate dal movimento di riforma delle amministrazioni pubbliche del "New Public Management" (NPM), la misurazione delle performance è divenuto tema centrale del dibattito politico e oggetto di studio costante da parte dell'accademia, poiché unanimemente con-

siderato strumento risolutivo delle inefficienze della PA. Il NPM rappresenta un movimento che affonda le sue origini nelle teorie neo-istituzionaliste e nei filoni teorici della public choice (Niskanen, 1971), della teoria dei costi di transazione (Williamson, 1979), della teoria dell'agenzia (Jensen and Meckling, 1976) e dei principi del managerialismo del settore pubblico di Merkle (1980), Hume (1981) e Pollitt (1990). I principi avanzati dal NPM riguardano prevalentemente una maggiore attenzione alla professionalità del management, alla definizione di standard e sistemi di misurazione specifici, un maggiore focus sui controlli e, in particolar modo, l'adozione nel settore pubblico di strumenti tipici del settore privato, come per esempio i meccanismi di ricompensa ed incentivazione del personale. I processi di riforma che dai quei filoni hanno tratto ispirazione hanno avuto percorsi e tempistiche di realizzazione differenti nei diversi paesi. In Italia si è dovuto attendere gli anni '90 per i primi interventi riformatori volti ad introdurre logiche, strumenti e modelli di matrice manageriale (L. n. 142/1990, L. n. 241/1990, D. Lgs. n. 28/1993). Gli stessi, tuttavia, in molti casi hanno mancato di produrre gli effetti sperati, inducendo il Legislatore ad intervenire con ulteriori disposizioni, talvolta caratterizzate da orientamenti contraddittori. Come più volte evidenziato dalla letteratura (Borgonovi, 1996 e 2005; Kickert, 2001; Pollit e Bouckaert, 2002), la realizzazione di processi di riforma in senso aziendale dovrebbe essere in grado di coniugare gli interventi progettati e i cambiamenti necessari con l'esistenza di adeguate condizioni di azionalità, tenendo in debita considerazione le peculiarità delle amministrazioni interessate. Difatti, negli anni in cui il processo di riforma si realizzava, molteplici evidenze empiriche hanno rilevato l'incapacità di tanti interventi innovatori di produrre i cambiamenti sperati, proprio a causa della scarsa conoscenza delle caratteristiche e delle dinamiche interne ed esterne delle amministrazioni pubbliche. L'assenza di una visione sistematica delle realtà amministrative all'interno delle quali vengono calate le innovazioni e la mera traslazione di principi e meccanismi tipici del comparto privato a quello pubblico hanno indotto molti interventi innovativi verso il fallimento, stimolando gli studiosi alla ricerca e all'elaborazione di nuovi costrutti teorici volti a porre rimedio a quei fallimenti e a colmare le lacune che il NPM aveva mostrato: dalla Public Governance al New Public Service, al Public Value, (Bryson et. al., 2014; Fisher, 2014; Moore, 2014, 1995; Denhardt e Denhardt, 2011; Osborne, 2010; Alford e Hughes, 2008; Kettl, 2007; Bozeman, 2007; Stoker, 2006; Dunleavy et al., 2005).

Al di là degli orientamenti teorici, ciò che appare palese in seguito al manifestarsi dell'inefficacia degli interventi riformatori realizzati è la necessità di avere nuovi paradigmi capaci di andare oltre i necessari, ma anche anacronistici, concetti dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, che riescano a includere quei principi di equità, consenso, collaborazione e

partecipazione tra tutti gli attori coinvolti di cui erano stati manchevoli i primi processi di innovazione.

Questi nuovi principi sono confluiti in un nuovo modello teorico, definito Public Governance, caratterizzato da una capacità rivalutativa della dimensione sistemica di cui necessita l'attività pubblica, e che auspica riforme proiettate, oltre che al recupero dell'efficienza, anche all'offrire nuove logiche e strumenti specifici per il governo dell'intero sistema delle relazioni fra gli attori coinvolti, garantendo al contempo controllo, responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione (Meneguzzo 1997). In questo nuovo filone teorico le amministrazioni pubbliche non sono più considerate come organismi chiusi e governati da norme e procedure, ma vengono intese come sistemi aperti, capaci di intervenire direttamente sulle relazioni con l'ambiente per la soddisfazione dei bisogni delle comunità amministrata, attraverso l'instaurazione di processi di riforma che seguono una logica top-down e bottom-up. Ciò con l'intenzione di ampliare la concertazione ed il consenso di tutti gli attori coinvolti nel percorso di cambiamento e facendo evolvere il fine ultimo dell'azione di controllo dall'analisi dell'output a quella dell'outcome. Questo nuovo approccio focalizza quattro punti fondamentali: la creazione di valore pubblico, un rinnovato ruolo del governo, non più mero soggetto esecutore, ma garante, dei valori pubblici, un management al servizio dei cittadini ed a tutela degli interessi di questi ed una partecipazione attiva della cittadinanza alla *res publica* (Bryson et al. 2014; Denhardt, Denhardt, 2011; Osborne, 2010; Jorgensen e Bozeman, 2007; Stoker, 2006).

L'affermazione del concetto di valore pubblico come elemento centrale dei necessari processi di riforma risulta essere l'elemento principale intorno al quale si sono concentrati gli studi a partire dalla fine degli anni '90 (Moore, 1995; Briggs, 2008, 2014; Bozeman, 2002, 2007), i quali hanno riportato l'attenzione al tema della misurazione e della valorizzazione della performance pubblica.

Indipendentemente dalle differenze che i modelli proposti dalla letteratura presentano, un tratto comune importante è ravvisabile nel riscontro unanime della multidimensionalità del concetto stesso di valore, connaturato nei diversi interessi che la pubblica amministrazione è chiamata a soddisfare, i quali dovrebbero trovare contemperamento nelle scelte strategiche dell'ente, determinando posizioni "complementari" e "non antitetiche" (Ziruolo, 2016).

2. La normativa sulla misurazione e valutazione delle performance

La necessità di misurare il valore creato dalla pubblica amministrazione, al fine di gestirlo, migliorarlo e rendicontarlo è da tempo avvertita dagli studiosi di Public Management, così come dal nostro legislatore che ha avviato un

primo processo in tal senso nel 1999 con il D.lgs. 289, volto all'introduzione di una serie di strumenti orientati alla misurazione dei risultati, ossia al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza ed al controllo strategico. Tuttavia sarà con la Legge Delega n. 15 del 4 marzo 2009, confluita poi nel D.lgs 150/2009, meglio nota come "Riforma Brunetta", che ai già noti principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, si aggiungeranno quelli di produttività del lavoro e di trasparenza e accountability che sono alla base degli attuali sistemi di misurazione della performance oggetto del presente lavoro. Tra i vari ambiti di intervento del decreto, quelli più rilevanti riguardano:

- l'affidamento della valutazione della dirigenza all'OIV, l'Organismo Indipendente di Valutazione, cui spetta il compito di valutare l'operato del personale dirigenziale e di sovrintendere al corretto funzionamento del sistema delle performance, da cui deriva la ripartizione degli incentivi;
- la definizione chiara del concetto di performance come "il contributo che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta mediante la propria azione al raggiungimento di finalità ed obiettivi, nonché, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita";
- la categorizzazione dettagliata del ciclo della performance in tre fasi, una preventiva in cui vengono definiti obiettivi da raggiungere e risorse da impiegare, una concomitante di monitoraggio delle azioni in itinere, ed una consuntiva di misurazione e valutazione delle performance individuali ed organizzative.

Il processo di implementazione delle disposizioni della riforma Brunetta è stato lungo e non esente da ritardi o inadempienze. Numerose sono state le amministrazioni che non sono state in grado di adeguarsi in tempo ai contenuti del dettato normativo. Ciò è accaduto anche perché lo stesso dettato è stato modificato da nuove disposizioni di legge, che hanno modificato e/o integrato il D.lgs 150/2009, cioè la legge delega n. 124/2015, nota anche come "Riforma Madia" e i suoi decreti attuativi (su tutti il D.lgs. 74/2017). Questa ultima riforma, stabilendo che l'implementazione del ciclo delle performance fosse condizione necessaria per il riconoscimento di premi economici, progressioni e conferimento di incarichi, ha di fatto obbligato le amministrazioni a provvedere in tempi rapidi all'adozione degli strumenti da tempo previsti ed ignorati. Inoltre, la stessa riforma è intervenuta prevedendo una determinazione degli obiettivi da raggiungere e degli indicatori da utilizzare operata in relazione anche ai risultati conseguiti nell'anno precedente, in una prospettiva di coordinazione tra ciclo della performance e programmazione economico-finanziaria dell'amministrazione.

L'attività di monitoraggio delle performance, che consiste nella verifica dell'andamento dell'attività al fine di rilevare eventuali criticità e scostamenti dagli obiettivi programmati, diviene funzione di controllo esterno, ad opera dell'OIV. La portata innovativa di tale passaggio da interno ad esterno, che nei fatti avrebbe dovuto migliorare in maniera consistente l'efficacia delle attività di controllo, nella pratica spesso risulta ridotta per la carenza di strumenti di rilevazione dei dati e delle informazioni oggettive, con il conseguente ricorso a meccanismi autoreferenziali da parte dei soggetti interessati, potenzialmente monchi di un'adeguata tecnicità valutativa.

Infine, un ulteriore aspetto di non trascurabile rilevanza fa riferimento alla partecipazione dei cittadini nel processo di misurazione delle performance. Il tema della partecipazione diviene elemento di interesse e considerazione già con gli interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli anni '90. L'introduzione di misure partecipative trova, però, una prima configurazione concreta con i decreti legislativi 150/2009 (art. 7, c. 2, let. C) e 74/2017, i quali disegnano gli ambiti di coinvolgimento, come l'espressione del grado di soddisfazione rispetto ai servizi ricevuti e ai bisogni collegati a specifiche politiche di intervento, il giudizio sulla qualità delle prestazioni erogate e lo sviluppo di relazioni partecipative e collaborative. Si pone in tal modo l'accento sul ruolo fondamentale della pubblica amministrazione, ovvero il soddisfacimento dell'interesse dei suoi stakeholder primari, la collettività di riferimento, destinatari ultimi delle sue attività e, nello stesso tempo, fonte primaria delle risorse che alimentano la sua economia.

3. Il case study Regione Campania

La Giunta Regionale della Campania ha adottato il Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance per la prima volta nell'anno 2017.

Nell'anno precedente aveva avviato un processo di ridefinizione dell'assetto organizzativo e dimensionale esistente. La struttura operativa dell'organizzazione, oggetto di modifiche, era stata definita con Regolamento n° 12/2001, nell'intento di favorire lo snellimento e la velocizzazione delle procedure, nonché la valorizzazione delle competenze attraverso la creazione di Dipartimenti (cinque nello specifico) articolati in Direzioni Generali, a loro volta declinate in Unità Operative Dirigenziali.

L'intervento del 2016 ha previsto la soppressione dei Dipartimenti, ricostituendo un assetto organico più complesso che conta 240 strutture articolate in:

- Direzioni Generali;
- Uffici Speciali;
- Strutture di missione;

- Uffici di Staff alle Direzioni Generali e agli Uffici Speciali;
- Uffici di Staff dotati di particolare autonomia;
- Unità Operative Dirigenziali;
- Segreteria di Giunta;
- Autorità di Audit.

Di fatto, questa nuova configurazione ha ridotto notevolmente il numero delle unità strutturali, ma presenta comunque fattori di non trascurabile complessità, come ad esempio l'appiattimento dei livelli decisionali, l'inasprimento del coordinamento dell'intero processo decisionale e l'impossibilità di una specifica individuazione di eventuali centri di responsabilità.

Con riferimento al Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance (SMiVaP), la Regione Campania ne ha fatto adozione con D.G.R. n. 145 del 14 marzo 2017, e con successivo D.G.R. n. 286 del 23/05/2017 la Giunta Regionale ha adottato il primo Piano della Performance 2017/2019. Con esso sono stati definiti:

- gli indirizzi e gli obiettivi, strategici ed operativi;
- gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale;
- le risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi;
- il monitoraggio in corso di esercizio ed eventuali interventi correttivi;
- la rendicontazione dei risultati ai competenti organi di indirizzo politico-amministrativo;
- i sistemi premianti per la valorizzazione del merito.

Il piano della performance rappresenta l'elemento strutturale col quale vengono orientate le azioni delle strutture organizzative verso il raggiungimento degli obiettivi delineati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo. Si tratta di un documento programmatico triennale, articolato in due sezioni: una prima in cui viene disegnato il contesto economico politico in cui agisce l'Ente; una seconda sezione dedicata invece alla riepilogazione degli obiettivi strategici ed operativi, annuali e triennali. Elemento di non trascurabile rilevanza è rappresentato da un principio di coerenza, per cui la definizione del Ciclo della Performance, nello specifico la predisposizione del Piano e dello SMiVaP, deve risultare convergente innanzitutto con il DEFR – Documento di Economia e Finanza della Regione, nonché con quanto disposto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT). Infatti, lo SMiVaP, all'art. 2, prevede un espresso contemperamento delle misure e degli obblighi in materia di trasparenza ed anticorruzione nel processo di definizione degli obiettivi strategici, operativi ed individuali.

Con riferimento agli indicatori per misurare la performance organizzativa, la Giunta Regionale della Campania ha individuato un sistema di indicatori volti a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi sia strategici che operativi, al fine di monitorare l'andamento dell'amministrazione e l'efficacia delle azioni adottate. L'ente ha individuato 5 differenti tipologie di indicatori:

- ON/OFF, per indicare se il target prefissato è stato raggiunto/svolto o meno;
- Indicatori di volume, che si riferiscono a quantità di risorse misurabili in crescita o decrescita;
- Indicatori di valore, che si riferiscono a cifre espresse in euro;
- Indicatori di tempo, che vengono misurati in giorni, utili a misurare il grado di tempestività dell'azione amministrativa;
- Percentuali di realizzazione, che indicano lo stato di avanzamento rispetto alla realizzazione dell'obiettivo misurato dall'indicatore di riferimento.

Ai fini della misurazione delle performance individuali, in aggiunta alla performance organizzativa dell'unità di appartenenza, si considerano anche le competenze, i comportamenti professionali ed organizzativi di ciascun dipendente. Nel processo di valutazione dei dirigenti inoltre assume un peso anche la capacità valutativa dei dipendenti assegnati.

Il processo di misurazione si articola in tre fasi: assegnazione degli obiettivi, consuntivazione e valutazione finale.

I risultati ottenuti confluiscono nella Relazione sulla Performance, che rappresenta anzitutto l'elemento conclusivo del ciclo della performance. La relazione rendiconta i risultati organizzativi ed individuali raggiunti, rispetto a quelli programmati ed è, in tal modo, il principale strumento di accountability dell'ente. Tale documento è subordinato all'approvazione degli organi d'indirizzo politico-amministrativo e alla validazione da parte dell'OIV. I dati che emergono dalla consuntivazione confluiscono nell'apposita relazione riepilogativa sull'andamento della performance, dalla quale si potranno evincere i principali risultati raggiunti dall'Amministrazione regionale, con riferimento alle politiche regionali indicate nel DEFR per il triennio di riferimento e alle priorità trasversali dell'Ente in materia di gestione delle risorse comunitarie, di efficientamento amministrativo, di trasparenza e anticorruzione.

3.1. Metodologia della Ricerca

La ricerca empirica è stata posta in essere con l'obiettivo generale di delineare i cambiamenti indotti dall'introduzione dello SMiVaP e dagli obblighi in materia di trasparenza sul miglioramento delle performance e sull'accoun-

tability nell'Amministrazione Regionale della Campania. La ricerca empirica è stata sviluppata nell'ambito del progetto "Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance", finanziato dal POR CAMPANIA FSE 2014-2020.

L'analisi ha avuto diversi momenti fondamentali, ciascuno caratterizzato dall'impiego di tecniche e strumenti specifici, fra cui una fase deduttiva, la pianificazione del processo di rilevazione dei dati, l'elaborazione degli stessi e l'interpretazione dei risultati della ricerca. La fase deduttiva, di riflessione teorica, si è posta l'obiettivo di delineare il quadro concettuale di riferimento. In particolare, si è concentrata sul reperimento e sul costante aggiornamento della letteratura nazionale e internazionale (monografie, articoli, materiale convegnistico) e delle fonti normative. La raccolta dei dati e delle informazioni necessarie è passata attraverso l'analisi dei documenti prodotti dall'amministrazione per la misurazione e valutazione delle performance, nonché le delibere e gli atti di programmazione relativi. In secondo luogo, è stato predisposto un questionario a risposta multipla, costituito da 2 sezioni: la prima, composto da 9 quesiti, rivolta ai tutti i dirigenti dell'amministrazione, volta ad accertare il grado di coinvolgimento dei dipendenti nel processo di definizione degli obiettivi individuali ed organizzativi e il grado di coinvolgimento degli stakeholders esterni; la seconda, invece, composta da 13 domande, indirizzate al dirigente della Direzione Risorse Finanziarie, con lo scopo di comprendere il grado di collegamento esistente tra la programmazione finanziaria e lo SMiVaP e il grado di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini alla redazione del bilancio.

Dopo aver provveduto all'imputazione ed elaborazione dei dati, sono state condotte interviste telefoniche rivolte ad alcuni attori chiave, fra cui il Direttore Risorse Finanziarie, i Funzionari e i Dirigenti responsabili del coordinamento delle attività inerenti all'elaborazione del Piano delle Performance e il Dirigente della Struttura Tecnica di supporto all'OIV.

La fase di interpretazione dei dati e delle informazioni acquisite nei modi anzidetti è stata svolta nella consapevolezza della necessità di tener conto della natura di tipo esplorativo e non confermativo dello studio empirico realizzato, nel senso che la verifica o la confutazione delle ipotesi alla base della ricerca deve essere considerata valida per il campione oggetto d'indagine. Pertanto, le considerazioni emerse dall'indagine devono essere lette nell'ambito della dimensione campionaria prescelta e in chiave di "percezione" e di esplorazione del fenomeno oggetto di studio.

Di seguito viene presentato il modello di analisi elaborato in seguito allo studio della letteratura e della normativa, nel quale vengono evidenziate le variabili chiave per il governo delle performance e dell'accountability pubblica.

In questo contributo ci si limita alla esplicitazione sintetica dei risultati della ricerca emersi relativamente al case study analizzato, al fine di formulare spunti di riflessione in merito ai punti di forza e di debolezza emersi rispetto al modello di analisi proposto ed evidenziare implicazioni in termini di accountability, trasparenza e performance che possano alimentare ulteriormente il dibattito scientifico.

La tabella n. 1 offre una sintesi delle variabili che gli enti dovrebbero governare, nonché un'elencazione degli strumenti operativi di cui dovrebbero dotarsi per un efficace governo delle performance e dell'accountability pubblica. Queste variabili sono state prese in esame nel caso studio Regione Campania al fine di individuare eventuali elementi di debolezza che non consentono il pieno raggiungimento delle finalità connesse alla misurazione e valutazione delle performance, così come individuate dalla letteratura.

Tabella 1 - Le variabili e gli strumenti operativi per la gestione delle performance nella PA

<i>Fasi</i>	Variabili Chiave	Attori Coinvolti	Strumenti Operativi
Definizione Piano			
Obiettivi strategici annuali (OBSA)	Partecipazione cittadini per individuazione bisogni	Stakeholder esterni	Analisi di contesto Indagini di rilevazione bisogni Strumenti partecipativi
	Coerenza tra DEF, Piano Performance (PP) e documenti di programmazione economico-finanziaria	Organi di Governo Dirigente Risorse Finanziarie Dirigente Performance Dirigenti Strutture di Primo Livello (SPL)	Strumenti informativi che supportino il ciclo delle performance e che consentano l'integrazione tra ciclo performance e bilancio
Obiettivi Operativi Annuali (OBOA)	Coerenza con OBSA Condivisione del processo Chiarezza, comprensibilità, misurabilità	Dirigenti SPL Dirigenti Strutture di Secondo Livello (SSL)	Riunioni volte a condividere gli obiettivi e le modalità di raggiungimento
Target	Definizione target sfidanti in coerenza agli obiettivi e all'intervallo temporale	Dirigenti SPL Dirigenti SSL	Analisi performance storiche Benchmarking

Indicatori	Coerenza con obiettivi e target Prevalenza indicatori di outcome e di output	Dirigenti SPL Dirigenti SSL Dirigente performance	Pre-testing sull'efficacia degli indicatori Incontri formativi con i soggetti coinvolti nella misurazione per uniformare regole e procedure
Risorse	Collegamento, obiettivi, target e risorse	Organo di governo Dirigente Performance Dirigenti Risorse Finanziarie Dirigenti SPL	Performance budgeting, RPP e bilancio gestionale in cui gli Ob Op definiti nel PP vengono assegnati alle unità con le relative risorse e target
Monitoraggio in corso di esercizi	Rivedibilità processo per porre in atto strumenti correttivi Tempestività	Dirigente Performance Dirigenti Risorse Finanziarie Dirigenti SPL	Strumenti informativi adeguati a monitorare andamento performance. Contabilità analitica.
Misurazione performance	Oggettività	Dirigenti Controllo di gestione	Strumenti informativi adeguati che collegano i 2 cicli Contabilità analitica dei costi Controllo di gestione
Valutazione	Oggettività	Organo di governo Dirigente Performance Dirigenti Risorse Finanziarie Dirigenti SPL e SSL	Analisi congiunta dei risultati conseguiti e delle cause di scostamento
		Cittadini	Indagini customer satisfaction
		OIV	Valutazione indipendente
Assegnazione premi	Coerenza e proporzionalità con i risultati conseguiti Trasparenza	Tutti i dipendenti in posizione dirigenziale e non	Pubblicazione sul sito risultati di ciascuna struttura e incentivi erogati

Rendicontazione	Documenti sintetici, chiari Trasparenza Partecipazione	Organi di governo Amministrazione	Pubblicazione documenti di sintesi accessibili e comprensibili Bilancio partecipativo Strumenti di partecipazione attiva e di rendicontazione sociale
-----------------	---	-----------------------------------	---

Fonte: D'Amore G. (2019), *Le performance delle aziende pubbliche tra misurazione, trasparenza e accountability*, Franco Angeli.

3.2. Risultati

I quesiti della prima sezione del questionario hanno riguardato una molteplicità di aspetti che ricadono nella competenza e responsabilità delle funzioni dei dirigenti preposti nelle rispettive strutture, e cioè il grado di coinvolgimento del personale dirigente nella definizione degli obiettivi da perseguire, il peso e la chiarezza degli indicatori da utilizzare, l'utilità stessa del sistema di misurazione e valutazione delle performance, nonché il grado e la forma di coinvolgimento della cittadinanza, le risorse in termini di capitale umano e tempo impiegate, tanto nella definizione degli obiettivi da perseguire, quanto per gli adempimenti riguardanti gli obblighi sulla trasparenza ed anticorruzione.

I risultati ottenuti danno un quadro eterogeneo di quella che è la visione e l'applicazione dell'attuale sistema adottato.

Il 70% dei dirigenti ha dichiarato di aver coinvolto il personale dipendente nel processo di definizione degli obiettivi della struttura diretta; gli stessi hanno poi dichiarato di utilizzare prevalentemente (44%) indicatori di output quantitativi o di volume, ma da un'indagine campionaria svolta dall'OIV ai fini della valutazione del Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance, sul totale degli obiettivi sono emerse alcune difformità connesse ad un utilizzo improprio dell'indicatore e ad una valutazione non corretta della performance; una criticità evidente che mina l'attendibilità delle rendicontazioni effettuate. E' stato poi chiesto ai dirigenti quale fosse la percezione sull'utilità dello SMiVaP, e i risultati ottenuti fanno emergere una situazione controversa: il 50% dei dirigenti intervistati ritiene sia un mero adempimento normativo e l'altra metà lo ritiene invece uno strumento di incentivazione per i dipendenti e per il miglioramento dei servizi. Ciò evidenzia una mancata condivisione delle finalità dello strumento che potrebbe essere risolta mediante forme di partecipazione e condivisione attiva dei dirigenti che possa chiarire ed uniformare le finalità e i principi che presidono l'adozione di questi strumenti.

I quesiti relativi al tema del coinvolgimento e della partecipazione dei cittadini hanno palesato forti criticità e lacune nell'attuazione del sistema, evidenziando l'assenza quasi completa di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini.

Le risposte ai quesiti sull'impiego delle risorse utilizzate, sia in termini di capitale umano che tempo impiegato, tanto per la definizione degli obiettivi, quanto per ovviare agli obblighi in materia di Trasparenza ed Anticorruzione, lasciano emergere come gli adempimenti connessi all'introduzione del sistema di misurazione e valutazione delle performance assorbano molte risorse. Il 78% dei dipendenti incardinati nelle diverse strutture sono coinvolti in adempimenti connessi alla misurazione delle performance, impiegando il 22% del loro tempo. Se da un lato, tale impegno rappresenta un aspetto positivo connesso all'importanza che esso riveste, dall'altro, impone la necessità che tale impegno di risorse produca un sostanziale miglioramento della performance, ai fini di un equilibrio tra costi e benefici.

Le risposte all'ultimo quesito, rivolto a comprendere l'opinione dei dirigenti sull'attuale ciclo delle performance e sugli aspetti che andrebbero migliorati, evidenziano che per il 60% dei soggetti intervistati l'elevata numerosità e la scarsa chiarezza nella definizione degli obiettivi rappresentano un forte ostacolo sia nella realizzazione degli obiettivi che nella loro misurazione.

Relativamente alla seconda sezione del questionario, sottoposto al Direttore delle Risorse Finanziarie, attore responsabile di una parte rilevante del processo, le domande erano volte ad accertare l'effettivo grado di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini per misurare l'accountability esterna, come pure l'integrazione tra SMIVAP e bilancio dell'ente. Dall'elaborazione delle risposte ottenute dal Dirigente è emersa l'inesistenza di un coinvolgimento concreto ed effettivo dei cittadini nel processo. Il pubblico infatti non è coinvolto nella formulazione del bilancio di previsione, né i cittadini possono esprimere pareri sul piano degli indicatori e dei risultati attesi. Ed effettivamente la Regione Campania non è riuscita, nè sembra voler riuscire, a realizzare un'effettiva politica di trasparenza di bilancio con riferimento ad azioni e strumenti che possano promuovere il controllo, o quanto meno la partecipazione democratica mediante modalità di accesso a informazioni agevolmente fruibili e comprensibili. Quanto fino ad oggi realizzato da atto di un mero adempimento formale, di rispetto degli obblighi di leggi, senza una visione prospettica e strategica che guardi ad un miglioramento effettivo dell'accountability nei confronti dei cittadini. Tuttavia, dalle interviste con gli attori chiave emerge una volontà di miglioramento del sistema informativo aziendale per il supporto alle decisioni e alla valutazione delle performance, attraverso il miglioramento degli strumenti di rilevazione delle informazioni contabili. In particolar modo, la Direzione

Risorse Finanziarie ha richiesto l'integrazione del sistema informativo in uso, attualmente in grado di rilevare esclusivamente le informazioni in contabilità finanziaria e contabilità economica, con la contabilità analitica, utile ad una stima più corretta dei costi e ricavi, che costituisce la base di partenza per un efficace sistema di misurazione delle performance.

4. Conclusioni

La letteratura in tema di misurazione delle performance delle Pubbliche Amministrazioni ha evidenziato che un sistema di misurazione delle performance ha senso solo nella misura in cui è in grado di svolgere una funzione di guida e di supporto ai processi decisionali interni ed esterni, ai fini del miglioramento incrementale del processo di creazione di valore per i destinatari dei servizi. Lo stesso sistema, fra l'altro, dovrebbe essere in grado di monitorare le performance rispetto all'outcome, non limitandosi all'analisi degli input, dei processi e dell'output e dovrebbe fornire informazioni sui punti di debolezza sui quali intervenire con adeguate azioni correttive.

Rispetto al primo punto, dall'analisi delle performance rendicontate nell'anno 2018 è emerso che la misurazione degli obiettivi di natura strategica risulta ancora incentrata sull'output e sui processi piuttosto che sull'outcome. Per fare solo alcuni esempi: viene riportata la riduzione dei tempi di attesa, ma non si comprende quali siano i tempi medi e come questo abbia favorito l'accesso alle prestazioni sanitarie, ridotto la mobilità regionale dei pazienti e migliorato la salute dei cittadini campani; viene riportato il numero di imprese incentivate, ma non vi è indicazione del numero di imprese che hanno fatto richiesta di accesso ai contributi, o gli incentivi erogati negli anni precedenti e come questo abbia contribuito ad aumentare l'occupazione; viene riportata la spesa a sostegno delle politiche sull'occupazione e per il turismo, ma non ci sono dati storici né dati relativi alla riduzione della disoccupazione e all'aumento del numero di turisti e ai benefici per l'economia campana.

Rispetto al secondo punto, è evidente che un sistema di misurazione delle performance dovrebbe essere in grado di rilevare non solo i dati sulle performance, ma dovrebbe fornire informazioni sulle "cause degli scostamenti", in modo da consentire l'implementazione di azioni finalizzate a supportare le decisioni aziendali e il miglioramento.

Altro elemento essenziale ai fini di una corretta valutazione e rendicontazione delle performance è l'integrazione del ciclo delle performance con quello economico-finanziario. Il Piano delle Performance analizzato contiene un riferimento all'approvazione del Bilancio di previsione per il triennio 2018-2020, con esatta indicazione del totale generale delle entrate e delle spese, a

richiamare l'interconnessione esistente tra la definizione degli indirizzi strategici da parte dell'organo politico rispetto alla condizione finanziaria dell'ente. Tuttavia, è di tutta evidenza l'assenza di una connessione reale tra i due cicli, quello finanziario e quello di misurazione delle performance, che restano sostanzialmente separati.

Sul fronte degli obiettivi e dei relativi indicatori, pur essendo ravvisabili nel caso analizzato ancora alcune carenze da un punto di vista sia formale-metodologico che qualitativo, si è potuto ravvisare come la procedura di definizione degli stessi sia stata caratterizzata da un sensibile miglioramento per effetto della nuova struttura del Piano, introdotta con l'Aggiornamento 2018 allo SMiVaP. Dal confronto risultano migliorati: l'articolazione logica degli obiettivi in ragione dei diversi livelli organizzativi; la strumentazione prevista per la raccolta dei dati; gli indicatori e i target, che sono oggi supportati da regole di calcolo, che agevolano e uniformano il processo di misurazione; l'omogeneizzazione terminologica; e il coordinamento per la definizione delle strategie e dei connessi obiettivi trasversali.

Inoltre, dall'analisi della Relazione sulla Performance 2018 è emerso che nel 2018 sono state progettate ed avviate attività formative specialistiche sulle tematiche della misurazione e valutazione della performance rivolte a specifici soggetti direttamente impegnati nella gestione dei processi di valutazione dell'ente (personale degli Uffici di governo del ciclo della performance, di supporto all'OIV, del controllo di gestione, rete dei Dirigenti coordinatori e controller designati da tutte le Strutture). Con gli stessi attori, in ciascuna fase del ciclo, sono stati organizzati momenti di approfondimento e affiancamento operativo per poter condividere il linguaggio e gli strumenti metodologici previsti.

Nonostante i notevoli passi avanti compiuti dall'amministrazione da un ciclo all'altro, evidenziando la consapevolezza, la necessità e la volontà di miglioramento del sistema di misurazione delle performance, in sintesi permangono ad oggi talune criticità relative anche ad aspetti fondamentali per la realizzazione di un sistema di misurazione e valutazione integrato, che sia in grado di soddisfare in maniera compiuta le esigenze di accountability e trasparenza dei diversi stakeholders.

Alcune di queste lacune sono note all'amministrazione, come si rileva dall'analisi della relazione sulla performance, tuttavia l'analisi empirica condotta ne ha evidenziate altre.

In primo luogo, si rileva l'elevatissimo numero di "micro" obiettivi presenti all'interno del piano, con il risultato di rendere non solo difficile la comprensione del documento stesso, ma estremamente complessa l'intera gestione e rendicontazione delle performance.

In secondo luogo, viene rilevata l'assenza di un sistema informativo dedicato al ciclo della performance, allo stato non ancora implementato, che consentirebbe il monitoraggio e la verifica dei dati in connessione con gli altri documenti programmatici e sistemi informativi dell'ente. Altrettanto indispensabile per una esauriente analisi e verifica dei dati appare il sistema dei controlli interni, con particolare riferimento al controllo strategico e di gestione.

In terzo luogo, dall'analisi delle risposte ai questionari emergono alcune lacune in merito alla condivisione delle finalità e delle fasi salienti del processo di misurazione e valutazione delle performance. In particolar modo, si rileva la mancata consapevolezza da parte di alcuni dirigenti dell'assenza di strumenti di coinvolgimento dei cittadini, oltre che dell'importanza che rivestono le forme di partecipazione attiva del cittadino ai processi decisionali della pubblica amministrazione, confermando l'assenza di una cultura aziendale volta alla rendicontazione esterna dei risultati e all'accountability. In assenza di tale coinvolgimento, non solo viene meno una delle finalità dei processi di misurazione e valutazione (l'accountability esterna), ma anche una leva importante per il miglioramento delle performance, insita nella valutazione dei destinatari dell'azione pubblica. Come più volte ribadito in letteratura, in assenza di prezzo, la rilevazione della soddisfazione dei cittadini diventa elemento essenziale per la valutazione dei risultati. Il rischio che si corre è quello di ridurre l'intero sistema di misurazione e valutazione delle performance ad un processo autoreferenziale che, a fronte delle ingenti risorse che assorbe, risponde alla sola finalità di compliance normativa, necessaria per l'erogazione dei premi ai dipendenti.

Al fine di garantire una maggiore oggettività nella valutazione e rendicontazione della performance, riducendo i margini di autoreferenzialità ed auto-certificazione sui risultati conseguiti, l'amministrazione ha previsto nel 2019 in sede di aggiornamento dello SMiVaP, approvato con DGR 23/2019, per determinati ambiti tematici (trasparenza e anticorruzione, DEFR e dati contabili, gestione dei fondi SIE), un'attività di verifica a cura di soggetti terzi (Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, Responsabile della Direzione per le Risorse Finanziarie, Autorità di Gestione in raccordo con il Responsabile della programmazione Unitaria) preliminare all'elaborazione della Relazione sulla performance.

Si evidenzia inoltre l'assenza di una piena connessione tra i due cicli, quello finanziario e quello di misurazione delle performance, che restano sostanzialmente separati, essendo collegati solo per il tramite degli obiettivi del DEFR riportati nel Piano delle Performance.

In prospettiva, risulta auspicabile che la piena implementazione e funzionalità del Sistema informativo dedicato al ciclo della performance, contempli l'integrazione con gli altri strumenti di programmazione e controllo dell'ente (es. DEFR, controllo strategico e di gestione), in modo da consentire non solo la semplificazione delle procedure connesse al ciclo, con la riduzione di tempi e costi, ma soprattutto una sinergia tra i diversi momenti della rilevazione a vantaggio della coerenza, omogeneità e chiarezza dei risultati rendicontati. In tal senso, il ricorso a strumenti di comunicazione di tipo volontario come il bilancio sociale e la pubblicazione di documenti caratterizzati da maggiore chiarezza e sinteticità appare indispensabile.

Tra gli aspetti positivi si rileva l'attenzione dell'ente alla tematica della Trasparenza, attraverso la pubblicazione in una sezione dedicata del sito istituzionale denominata "Casa di Vetro", di tutti gli atti formali posti in essere dall'amministrazione. A riguardo, tuttavia, si deve evidenziare che la mera pubblicazione di atti senza una selezione di contenuti e destinatari non è in grado di realizzare né una reale trasparenza informativa, né tantomeno l'accountability tanto auspicata.

È necessario a tal fine la partecipazione attiva dei cittadini, in qualità di stakeholders primari dell'ente, sia nella definizione degli obiettivi che nella discussione e rendicontazione degli stessi, ad esempio, in materia di bilancio, prevedendo momenti di confronto con il pubblico sia nella fase di formulazione del bilancio di previsione che durante l'approvazione del rendiconto, nonché nella scelta degli indicatori e dei risultati attesi del bilancio. Solo in questo modo, e non con la mera pubblicità sul sito istituzionale delle informazioni, la trasparenza può creare un circolo virtuoso tra le preferenze allocative dei cittadini e l'esigenza del controllo della spesa pubblica dei responsabili delle politiche, grazie a un fruttuoso dibattito all'interno degli istituti di democrazia rappresentativa, già esistenti o da creare tra esigenze collettive e decisioni governative.

Il cammino da percorrere appare ancora lungo e non privo di ostacoli, tuttavia i risultati emersi dall'analisi fin qui condotta mostrano segnali positivi di un cambiamento in atto. Ci si attende che la sedimentazione dei processi amministrativi e l'assimilazione delle nuove procedure e degli strumenti introdotti diano la spinta verso un cambiamento più profondo, ossia di natura culturale.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- [147] Borgonovi E., Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell'utente e tutela dell'interesse pubblico, *Sinergie*, 41(1), 3-14, 1996.

- [148] Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea. Quinta edizione, 2005.
- [149] Bozeman B., *Public-value failure: When efficient markets may not do*. *Public administration review*, 62(2), 145-161, 2002.
- [150] Bozeman, B., *Public Values and Public Interest – Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2007.
- [151] Briggs X. S., *Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities across the Globe*, Cambridge, MA: MIT Press, 2008.
- [152] Bryson J. M., Crosby B. C., Bloomberg L., *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*. *Public administration review*, 74(4), 445-456, 2014.
- [153] *Democracy first*. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.
- [154] Denhardt J. V., Denhardt R. B., *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 3rd ed. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011.
- [155] Dunleavy P., Margetts H., Barstow S., Tinkler J., 'New Public Management is Dead Long Live Digital Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 1, 2005.
- [156] Fisher T., *Public value and the integrative mind: How multiple sectors can collaborate in city building*. *Public Administration Review*, 74(4), 457-464, 2014.
- [157] Hume L. J., *Bentham and bureaucracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981.
- [158] Jensen M. C., Meckling W. H., *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360, 1976.
- [159] Jørgensen T. B., Bozeman B., *Public values: An inventory*. *Administration & Society*, 39(3), 354-381, 2007.
- [160] Kettl D., *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462, 1997.
- [161] Marcon G., *Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*, Treviso-Venezia, 2012.
- [162] Merkle, J., *Management and ideology: the legacy of international scientific management movement*. Berkley: California University Press, 1980.
- [163] Moore M. H., *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.
- [164] Moore M. H., *Public value accounting: Establishing the philosophical basis*. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477, 2014.
- [165] Niskanen W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- [166] Osborne S. P. (Ed.), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, 2010.
- [167] Pollitt C., *Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.
- [168] Stoker G., *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* *American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57, 2006
- [169] Williamson O. E., *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations*. *The journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261, 1979.
- [170] Ziruolo A., *Valore pubblico e società partecipate*, Franco Angeli, 2016.

Note

Università degli Studi di Napoli Parthenope, (Italy)

Gabriella D'Amore – Ricercatrice di Economia aziendale

Componente del Gruppo di ricerca Parthenope

gabriella.damore@uniparthenope.it (corresponding author)

Luigi Lepore – Professore associato di Economia e contabilità delle aziende pubbliche

Responsabile Scientifico del Gruppo di Ricerca Parthenope

Coordinatore del Corso di Laurea triennale in Scienze dell'Amministrazione, dell'Organizzazione e Consulenza del Lavoro e del Corso di laurea magistrale in Management Pubblico

luigi.lepore@uniparthenope.it

Federico Alvino – Professore ordinario di Economia aziendale

Componente del Gruppo di ricerca Parthenope

Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza

federico.alvino@uniparthenope.it

Alfredo Celentano - Dottorando di ricerca Dipartimento di Giurisprudenza

Componente del Gruppo di ricerca Parthenope

alfredo.celentano@uniparthenope.it

Il presente contributo si inserisce nell'ambito di una ricerca più ampia



**Università degli Studi di Napoli
“Federico II”**

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

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

Abstract

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

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

1. Efficacia ed effettività delle misure di semplificazione

La crescente complessità nell'amministrare² ha reso indispensabile il ricorso alla semplificazione, divenuta ormai una sorta di panacea per tutti gli innumerevoli problemi dell'amministrazione contemporanea.

Le riforme che, nel corso degli ultimi trent'anni, hanno investito la pubblica amministrazione hanno sempre previsto, in maniera più o meno enfatica, il ricorso alla semplificazione che, se da un lato si pone quale esigenza ineliminabile, dall'altro tradisce gli esiti deludenti di tutto questo fermento normativo: l'ininterrotta ricerca di una terapia mostra come, in sostanza, la malattia non sia mai stata curata adeguatamente³.

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

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

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

Le incertezze e le complicazioni che caratterizzano i ripetuti tentativi di semplificare rappresentano un ossimoro⁶ che, per gli studiosi di diritto amministrativo, è paragonabile solo a quello della c.d. trasparenza oscura⁷, con il quale condivide, in parte, le cause.

I reiterati proclami inneggianti alla semplificazione, o forse sarebbe opportuno declinare al plurale il sostantivo⁸, hanno posto il tema al centro del

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

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

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

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

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

dibattito pubblico, ma “troppa popolarità rischia di privare il termine di un significato preciso”⁹. Ed è perciò prima di tutto essenziale provare a ricostruirlo, muovendo dalla considerazione preliminare che la semplificazione, in termini di obiettivo programmatico – da realizzare attraverso le diverse, ma non incompatibili tra loro, declinazioni di riduzione, razionalizzazione, riordino¹⁰ – può essere attuata o attraverso modifiche legislative¹¹ o attraverso un’azione che non incide sul dato positivo (la c.d. semplificazione a normazione

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

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

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

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

costante o invariata¹²). Ancora sul piano preliminare va ribadito che se, entro certi limiti¹³, le cause della cattiva amministrazione possono dirsi note ed ampiamente analizzate non solo dalla dottrina, ma anche dalle stesse istituzioni, le soluzioni non si sono fin qui rivelate adeguate o agevolmente percorribili¹⁴.

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

La necessità di semplificare l'apparato¹⁵ o l'incedere dell'attività amministrativa – in altri termini, l'organizzazione in senso statico e in senso dinamico – per un miglioramento della *performance* amministrativa, avvertita non solo nel nostro Paese, si manifesta sia a livello nazionale, che a livello locale.

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

Attraverso il presente scritto si intende, dunque, illustrare il percorso di ricerca seguito per dare attuazione agli obiettivi del progetto, dando atto dei risultati attesi e di quelli raggiunti e tenendo conto che la principale finalità è stata quella di dare concreta attuazione alla L.R. Campania 14 ottobre 2015, n. 11, "Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo", diretta a semplificare i procedimenti amministrativi di competenza della Regione, nel rispetto dei livelli minimi di regolazione¹⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La polisemica e controversa accezione di semplificazione ha determinato la necessità di distinguere ulteriormente – all'interno di questo ambito che riguarda la semplificazione procedimentale – le fattispecie in termini di liberalizzazione in senso proprio, di liberalizzazione temperata, di semplificazione ad effetto liberalizzante e di semplificazione in senso proprio¹⁷.

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

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

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

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

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

1.2. I limitati esiti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

essenziale quanto meno si sia riusciti ad incidere in termini di semplificazione normativa sostanziale e procedurale¹⁸.

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

Va anche detto che mentre la perenne, e talvolta non adeguatamente pensata, ebollizione normativa si è rivelata fonte di ulteriori incertezze e complicazioni, l'attenzione non si è focalizzata a sufficienza sulla effettività delle misure, a partire da quelle basilari. E' in primo luogo essenziale, per il raggiungimento di un effettivo alleggerimento degli oneri a carico del privato, il rispetto del vigente divieto imposto all'amministrazione di esigere l'esibizione di documenti già in possesso dell'amministrazione (anche diversa da quella che agisce) vincendo antichi retaggi culturali. Tale disposizione, da elevare a effettiva regola di condotta nei rapporti tra cittadino e amministrazione, dovrebbe essere agevolmente garantita, anche in virtù della c.d. 'datafication'¹⁹ dell'amministrazione che, nella prospettiva imminente dell'incremento quantitativo e qualitativo dei processi di digitalizzazione – su cui si tornerà a breve – impone l'aggiornamento e la interconnessione tra le banche dati pubbliche e il conseguente flusso di dati e informazioni, il c.d. patrimonio informativo pubblico²⁰.

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

¹⁸ Cfr. M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 37 ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 L'analisi della legislazione vigente e le criticità rilevate

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

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

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

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

menti già presenti²³ – è legato alla esigenza di fornire un quadro completo e aggiornato dei riferimenti normativi – spesso disseminati in diverse norme, prive di relativo coordinamento e raccordo, legislativo o regolamentare – al fine di poter operare una valutazione giuridica in ordine ad un’eventuale ‘*de-provvedimentalizzazione*’ dei diversi procedimenti.

Tale analisi è – come noto – resa particolarmente gravosa e complessa dalla stratificazione normativa che, anche a causa dello scarso utilizzo dell’istituto dell’abrogazione espressa²⁴, ha indotto il gruppo di ricerca a ricorrere a una suddivisione dell’analisi relativa alle diverse Direzioni Generali (da qui in poi DG) tra i vari componenti dell’unità.

L’attività di studio, analisi e valutazione della disciplina vigente – condotta con la c.d. modalità AIR²⁵ (Analisi di impatto della regolazione) e diretta a costituire un supporto tecnico alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione – ha palesato le note e ampiamente indagate incongruenze legislative²⁶.

²³ Sul sito istituzionale della Regione Campania, www.regione.campania.it, è presente, in formato di open access, una apposita sezione, ‘*Regione in un Click*’, prevista dall’articolo 12 della Legge Regionale n. 11 del 2015, che accoglie la banca dati della normativa regionale, la banca dati dei procedimenti amministrativi, la sezione “come fare per” e la modulistica unificata per le procedure amministrative.

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

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

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

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

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

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

2.2 Il confronto con gli stakeholders: il nodo della digitalizzazione

Gli obiettivi fissati nei diversi testi di legge improntati alla semplificazione – e il recente d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante 'Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale' conferma l'assunto, poiché contiene 176 riferimenti al tema – non possono in ogni caso prescindere da un'adeguata digitalizzazione dell'attività amministrativa²⁸.

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

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

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

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

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

Il sito risulta difficilmente consultabile, con evidenti difetti nel motore di ricerca, che rimanda a risultati difformi rispetto a quelli inseriti nell’apposita barra³⁰.

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

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

Il portale regionale di riferimento mostra notevoli ritardi e imprecisioni, valutate in base ai quattro parametri forniti dall’ *Open Data Maturity Report*, il documento europeo che valuta lo stato di avanzamento della direttiva PSI, ossia le *policy*, la qualità del portale, la qualità dei dati forniti e la dimensione degli impatti³¹.

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

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

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

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

Inoltre – e tale lacuna si pone quale conseguenza quasi ineliminabile rispetto alle considerazioni già svolte – i due modelli che potrebbero generare notevoli miglioramenti in termini di semplificazione (soprattutto nella prospettiva della interoperabilità dei servizi ai cittadini), ossia gli ecosistemi digitali e le piattaforme³², sono sostanzialmente inattuati.

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

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

In merito agli aspetti suscettibili di essere sottoposti a procedure di semplificazione, i margini di azione appaiono, come detto, limitati per diverse ragioni, tra le quali un'importanza centrale è rappresentata dalla necessità di coordinare le disposizioni regionali (per evitare il rischio di violazioni) con le disposizioni di matrice nazionale e euro-unitaria³³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Su un piano più generale si avverte peraltro l'esigenza di dare vita ad un modello aperto nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, all'interno del quale il processo decisionale sia frutto di un dialogo costante tra enti e utenti³⁴. La complessità e l'ambiguità delle norme procedurali e sostanziali implicano, in particolare, un'attività interpretativa ad esito opinabile che dovrebbe essere preventivamente compiuta ovvero costituire oggetto di un leale confronto tra il privato e l'autorità con l'obiettivo di ridurre al minimo il livello di incertezza. Il presupposto giuridico di questo modello è la piena attuazione di quel diritto all'informazione contenuto nella direttiva Bolkestein che generalizza appunto il passaggio dal modello autorizzatorio *ex ante* a quello del controllo *ex post* la quale, all'art. 7 obbliga le autorità competenti degli stati membri a garantire agli imprenditori e ai cittadini che ne facciano richiesta informazioni sul modo in cui i requisiti, le procedure, le formalità per accedere ad un'attività "vengono generalmente interpretati e applicati" dai diversi enti con la raccomandazione che siano forniti in un linguaggio semplice e comprensibile: quel linguaggio cioè al quale faceva riferimento Conrand³⁵ quando parlava degli avvisi ai naviganti quale modello per coltivare "l'ideale della completa esattezza" perché dalle loro parole possono dipendere la salvezza o la perdita di navi e vite umane. O, nella specie, più modestamente, ma neanche tanto, le sorti di imprese, persone e dello stesso sistema produttivo nazionale. Siamo nell'età della tecnica e dell'informatizzazione per cui le eventuali soluzioni vanno ricondotte in quell'ambito: di notevole utilità potrebbe ad esempio essere la previsione di un supporto on line alla compilazione delle domande di autorizzazione, come ormai avviene per la compilazione di molte domande su siti di aziende private.

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

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

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

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

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

L'analisi – seppur condotta su base regionale – non può prescindere dal dar conto, in termini, necessariamente sintetici e non esaustivi, del recente decreto 'Semplificazioni', (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120³⁶).

Il decreto si assesta su direttrici comuni ai precedenti interventi di semplificazione, anche se origina da presupposti legati a una situazione di fatto inesplorata in precedenza³⁷.

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

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

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

sconfessando le diverse interpretazioni ed estendendo – in discontinuità rispetto alla tradizionale visione culturale dell’inesauribilità del potere – le acquisizioni faticosamente raggiunte in tema di potere di controllo e di inibizione nel caso della scia. Significativa è pure la drastica (provvisoria e relativa all’emergenza Covid) riduzione del tempo (da 18 a 3 mesi) per l’esercizio del potere di annullamento e per l’inibitoria (supplementare e discrezionale rispetto a quella piena, sottoposta al termine di decadenza di 60 giorni) in caso di s.c.i.a. Le intenzioni sono, se non altro, chiare, in quanto anche qui riferite alla essenziale tutela dell’affidamento di chi intraprende un’iniziativa e non può rimanere esposto più di tanto alle rimediazioni amministrative. La mancanza di un disegno complessivo di razionalizzazione³⁸ rischia tuttavia di rendere inefficace, se non pericolosa, pure la semplificazione per sottrazione³⁹ (o contrazione), generando decisioni che potrebbero non essere supportate da adeguata istruttoria. Alcune prescrizioni, come quella che impone (non più, come in precedenza, semplicemente consente) di prescindere dal parere previsto come obbligatorio dalla legge quando non reso nei termini, indicano la strada della semplificazione con la tecnica del bypass puro e semplice di passaggi procedurali, per quanto previsti dalla legge. È una risposta che comporta rinunce in termini di garanzie, ma può tuttavia rivelarsi efficace ai fini della celere conclusione del procedimento, e che potrebbe incoraggiare soluzioni più ardite delle attuali, anche in tema di valutazioni tecniche.

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

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

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

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

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

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

Ed ecco allora l'idea stravagante⁴⁰, ma, questa volta, solo in apparenza, di inserire nel d.l. semplificazioni norme dedicate alle responsabilità, penale ed erariale, con il chiaro intento di semplificare la vita degli amministratori (anche questo è in effetti un modo di semplificare l'azione amministrativa), alleggerendo il peso delle loro responsabilità.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche la responsabilità erariale viene ridimensionata dalla disposizione a regime secondo la quale “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”: non basta perciò, come ritenuto dalla giurisprudenza prevalente, la violazione consapevole di un obbligo ma occorre anche la prova dell’intenzione di provocare un danno erariale⁴².

Qualche scelta forte è stata dunque fatta, benchè difetti una complessiva razionalizzazione e la matrice strutturale e organizzativa dei problemi resti indubbiamente in ombra. Una notevole criticità riguarda ancora, il tema, tutto sommato anch’esso attinente all’organizzazione, della digitalizzazione e il relativo rapporto con la semplificazione, che riveste un ruolo centrale nell’economia complessiva della riforma⁴³, poste in un rapporto di causa-effetto che è tradito nei presupposti in base all’esperienza amministrativa degli ultimi anni⁴⁴.

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

La semplificazione attraverso la digitalizzazione per essere effettiva ed efficace richiede tempi adeguati di implementazione, una spesa pubblica idonea agli obiettivi fissati e una visione organica⁴⁶.

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

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

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

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

⁴⁶ In questi termini E. Carloni, *La riforma del Codice dell’Amministrazione Digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 474.

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

4. Rilievi conclusivi

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

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



**Università degli Studi di Napoli
“L’Orientale”**

L'inadempienza amministrativa. Quando il problema è (anche) linguistico

Claudio Nobili*, Paolo Cefarelli**, Michele Gallo***

Abstract

This paper presents the results of a study conducted at the University of Naples "L'Orientale" within the CUR project. The study aimed on the one hand to analyze the implementation processes in each phases, indicating the corrective actions, on the other hand to rewrite a collection of texts published by Campania Region in that unnecessarily complicated variety of Italian known as "bureaucratic Italian language" (or "bureaucratese"). To make texts clearer and more effective must be considered as a fundamental practice for improving the efficiency of public administration.

1. Introduzione: la semplificazione dei processi¹

L'obiettivo principale del lavoro è la semplificazione dei processi, delle procedure e dei procedimenti amministrativi che sono funzionali al raggiungimento dei risultati previsti nel Piano della Performance della Regione Campania.

Il lavoro svolto si è focalizzato su un campione di tre "processi di attuazione" legati principalmente all'attuazione dei programmi finanziati dai fondi strutturali. Potrebbe essere utile effettuare successivamente un lavoro di reingegnerizzazione dei processi che tenda a studiare e a rimuovere l'azione amministrativa inutile (eliminazione), a snellire quei processi che si compongono di troppe fasi e che richiedono tempi ingiustificatamente lunghi (riduzione), e a semplificare razionalizzando i processi.

L'analisi svolta si è concentrata principalmente sulla verifica, per ciascuna fase di ciascun processo scelto, dei tempi di attuazione, dei soggetti coinvolti e dei documenti amministrativi emessi.

* Università degli Studi di Salerno, (Italy), cnobili@unisa.it; ** Regione Campania, (Italy), pcefarelli@gmail.com; *** Università degli Studi di Napoli L'Orientale, (Italy), mgallo@unior.it. La scrittura del paragrafo 1. è opera di Paolo Cefarelli e Michele Gallo; la scrittura dei paragrafi 2., 3. e 4. è opera di Claudio Nobili.

¹ Il paragrafo riproduce una sintesi del contenuto in ^[1]

² RA=Risultato atteso.

³ Nel testo della *Riforma* non vengono mai nominati linguisti e linguiste, ma soltanto professionisti con competenze comunicative, giornalistiche e digitali.

⁴ L'avviso è ancora scaricabile dal link: <http://www.fse.regione.campania.it/wp-content/uploads/2016/07/AVVISO-integrato-da-DD-85-ALLEGATO-1.pdf>. Per approfondimenti si rimanda a

^[5] ^[6] e ^[7]

⁵ Su questo si era già espressa Piemontese ^[8]

Sono stati presi in considerazione i processi di attuazione relativi alla programmazione del PO (Programma Operativo) FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), FSE (Fondo Sociale Europeo) e PSR (Programma di Sviluppo Rurale) 2014-2020. La scelta è avvenuta in base a due criteri principali: uno stato di avanzamento dei processi abbastanza definito, tale da permettere una verifica puntuale dei tempi e delle criticità di attuazione delle diverse fasi; una complessità attuativa degli avvisi (partecipazione di soggetti esterni, numero notevole di domande pervenute, difficoltà e complessità dell'istruttoria, ecc.).

Sono stati selezionati in accordo con le rispettive ADG (Autorità di gestione) i seguenti avvisi pubblici:

- FSE 2014-2020 "Incentivi per l'Assunzione dei lavoratori svantaggiati – Annualità 2016";
- FESR 2014-2020 "l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata";
- PSR 2014-2020 "Aiuto all'avviamento d'impresa per attività extra agricole in zone rurali".

Il processo di attuazione dell'avviso pubblico è pressoché simile per tutti e tre i programmi, leggermente più complesso quello relativo agli avvisi pubblici del Piano di Sviluppo Rurale. Per ciascun avviso preso in esame sono state descritte le fasi e per ciascuna fase sono stati indicati gli elementi essenziali caratterizzanti. La prima fase del processo riguarda sempre la preparazione, redazione e pubblicazione dell'avviso che, nel caso del FESR e del FSE, è preceduta da una delibera di Giunta regionale che ne stabilisce le risorse, gli obiettivi e gli indirizzi, e ne demanda l'attuazione alla rispettiva ADG e al responsabile dell'obiettivo operativo. Ciò non succede per il PSR, per cui è sufficiente la delibera di approvazione del Programma con cui vengono mandate l'attuazione di tutte le misure e le tipologie di intervento all'ADG e ai rispettivi responsabili di Misura. Una volta ricevute le domande, inizia la fase di assegnazione ed istruttoria che può essere affidata ad una commissione interna e/o esterna, ad una società *in-house* della regione abilitata o, all'interno, agli uffici territoriali della regione, come nel caso del PSR. Una volta istruite le domande e provveduto ad istruire eventuali domande di riesame, si provvede a pubblicare la graduatoria definitiva, nella quale vengono indicati i progetti ammessi al finanziamento, i progetti idonei ma non finanziabili per esaurimento delle risorse, e l'elenco dei non ammissibili con la relativa motivazione.

I beneficiari, i cui progetti sono stati ammessi al finanziamento, iniziano a realizzare tali progetti e presentano le domande di pagamento, generalmente

di anticipo, SAL (Stato Avanzamento Lavori) e saldo, che dovranno essere istruite a loro volta.

L'Avviso si chiude con la liquidazione dell'ultima domanda di pagamento. Ciascun progetto ammesso al finanziamento è soggetto al controllo di primo livello, che viene effettuato sul 100% delle domande finanziate, eventualmente al controllo di secondo livello che viene svolto a campione e al controllo *in loco* che per alcune tipologie di intervento del PSR viene svolto al 100%.

Come si può vedere da questa breve descrizione, il processo di attuazione di un avviso pubblico, descritto solo nelle sue fasi principali, non è di per sé semplice. A rendere più complessa l'attuazione entrano ulteriori fattori quali, ad esempio, il valore dell'avviso, il tipo di beneficiari, il numero delle domande pervenute da valutare, i criteri di selezione adottati per la valutazione dei progetti.

Per ogni avviso selezionato è stata preparata una scheda operativa con i dati essenziali, un cronoprogramma con i tempi di ciascuna fase in cui è suddiviso il processo di attuazione e un diagramma di flusso riportante le fasi principali e i diversi soggetti coinvolti. Per ciascuna fase sono stati approfonditi tutti gli atti amministrativi emessi e ne sono stati evidenziati i tempi di attuazione. Infine, sono state proposte azioni correttive per la semplificazione e l'accelerazione dei tempi del processo individuato, suddivise in azioni per la Programmazione in corso e azioni per la programmazione 2021-2017.

I risultati dell'analisi compiuta evidenziano come la semplificazione debba esserci a monte, cioè la fase più importante per la semplificazione è quella di programmazione, di definizione delle regole e di preparazione dei criteri di selezione.

In fase di avvio, diventa necessario accelerare il processo di predisposizione dei programmi al fine di ridurre i tempi di approvazione degli stessi. L'approvazione di programmi nei tempi giusti e con meno obiettivi operativi e/o tipologie di intervento, con criteri di selezione meno numerosi e facilmente misurabili agevola e semplifica sicuramente la fase di attuazione.

L'approvazione dei programmi operativi relativi alla nuova programmazione dovrà tenere in considerazione le lezioni apprese nella precedente programmazione e una di queste è ridurre i fardelli attuativi e, con i dovuti ed opportuni adeguamenti, assicurare il mantenimento delle disposizioni attuative in corso, in altri termini non stravolgere i processi di apprendimento consolidati attraverso i manuali di attuazione e le disposizioni generali in essere.

Come si è detto, il PSR a differenza degli altri programmi non prevede ulteriori delibere di programmazione in quanto l'attuazione del programma avviene direttamente attraverso decreti dirigenziali. I programmi FESR e FSE, invece, per iniziare la fase di attuazione, hanno bisogno di ulteriori delibere programmatiche e questo ritarda ulteriormente il reale avvio dei programmi.

Un altro momento cruciale è quello di preparazione dell'avviso pubblico, anche dal punto di vista linguistico, come si vedrà nei paragrafi che seguono. È importante preservare un livello elevato di garanzia, di legittimità e di regolarità, ma contemporaneamente è necessario ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Si è tanto concentrati sul rispetto delle norme, delle regole, sulla definizione delle disposizioni, dei regolamenti, dei manuali di attuazione che spesso ci si dimentica delle persone e dei risultati da raggiungere. L'eccesso di regole, a volte, può ingessare i comportamenti amministrativi.

Potrebbe essere opportuno introdurre una puntuale temporizzazione delle procedure connesse agli avvisi pubblici. Nello specifico ogni bando dovrebbe specificare la tempistica assegnata a ciascuna fase: ricevibilità, ammissibilità, valutazione, riesame, ecc. Ciò consentirebbe ai beneficiari di orientarsi rispetto ai tempi delle istruttorie e fornirebbe agli istruttori un quadro di riferimento temporale entro il quale muoversi.

L'attuazione dei programmi esaminati racchiude in sé l'idea di controllare, predisporre, regolamentare invece dell'idea di innovare, liberare energia, costruire buone prassi, crescere, semplificare e soddisfare il cliente. Se si vuole veramente semplificare bisognerebbe "imporre" la semplificazione tra gli obiettivi principali del Piano della Performance. Inoltre, parole come innovazione, semplificazione, qualità e visione dovrebbero essere elementi chiave dell'organizzazione.

Nella nuova era digitale, inoltre, le organizzazioni necessitano di strumenti di condivisione, comunicazione e gestione dei processi aziendali che consentano la semplificazione del lavoro e che facciano risparmiare tempo e denaro. Per ridurre i tempi dei processi istruttori si suggerisce una maggiore diffusione di applicativi gestionali e la conseguente formazione continua del personale. Sarebbe opportuno progettare i sistemi informativi in modo da automatizzare i processi lavorativi di attuazione per orientare l'organizzazione regionale verso una modalità di gestione maggiormente pensata per il risultato e per garantire una sistematica informazione sui programmi e sulla performance dell'amministrazione.

Concludendo, non è più accettabile approvare programmi e criteri di selezione con due anni o più di ritardo. Occorre pianificare con largo anticipo l'uscita degli avvisi per evitare un carico eccessivo per gli uffici istruttori. Approvare programmi snelli, evitare un numero eccessivo di obiettivi permette di concentrarsi su quelli più importanti (le tecniche quali l'analisi di Pareto sarebbero particolarmente utili). Occorre progettare sistemi informatici che gestiscano i *workflow* e che provvedano a garantire cruscotti direzionali personalizzati in funzione del livello di responsabilità ricoperto all'interno dell'organizzazione. Diffondere a tutti i livelli organizzativi la "cultura del dato": solo in tal

modo è possibile avere disponibili dati tempestivi, affidabili e rispondenti ai reali fabbisogni informativi interni ed esterni all'amministrazione.

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

L'Asse IV del POR (Programma Operativo Regionale) Campania FSE 2014-2020, da cui sono stati attinti i fondi per la realizzazione del progetto CUR, nonostante la bassissima incidenza sul Programma (2,99%), anche in termini di dotazione finanziaria (25.110.000 euro), pone l'attenzione sulla «capacità istituzionale e amministrativa» (così è intitolato l'Asse) della Regione Campania. Come gli altri tre Assi del Programma, il IV è articolato in un obiettivo tematico (OT 11), in una priorità di investimento (Priorità di investimento 11.I), in obiettivi specifici (dal 18 al 21), e nelle azioni da sostenere per il raggiungimento di tali obiettivi. Di seguito si riportano l'OT 11, la Priorità di investimento 11.I e gli obiettivi specifici:

- OT 11 Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;
- Priorità di investimento 11.I: Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance;
- Obiettivo Specifico 18: Miglioramento della qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni (RA² 11.3);
- Obiettivo Specifico 19: Miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario (RA 11.4);
- Obiettivo Specifico 20: Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della pubblica amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso (RA 11.5);
- Obiettivo Specifico 21: Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni nei programmi di investimento pubblico anche per la coesione territoriale (RA 11.6) (<http://www.fse.regione.campania.it/asse-4-capacita-istituzionale/priorita-di-investimento-11-i/>).

Ai fini del nostro discorso, vale la pena di soffermarsi almeno sulle azioni previste dal POR connesse all'Obiettivo specifico 18:

- Interventi per lo sviluppo delle competenze digitali (e-skills) e di modelli per la gestione associata di servizi avanzati;
- Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders;

- Interventi di supporto allo sviluppo delle competenze funzionali all'implementazione dei processi d'innovazione nella gestione dei servizi sanitari;
- Azioni di sviluppo e rafforzamento della collaborazione in rete interistituzionale e di coinvolgimento degli stakeholders, con particolare riferimento ai servizi sociali, ai servizi per l'impiego, ai servizi per la tutela della salute, alle istituzioni scolastiche e formative (<http://www.fse.regione.campania.it/asse-4-capacita-istituzionale/priorita-di-investimento-11-i/>).

Va osservata l'assenza di un qualsiasi riferimento alla scrittura chiara e comprensibile di testi quale pratica di un'amministrazione pubblica regionale che voglia definirsi davvero efficiente. È evidente, dunque, quanto ancora si fatichi a riconoscere in scelte linguistiche orientate verso un italiano oscuro e contorto, talvolta persino sgrammaticato (il cosiddetto "burocratese"), un ostacolo al regolare agire di una pubblica amministrazione sia verso l'interno (a partire dal basso ai vertici, lungo tutta la catena verticale che conduce alle decisioni e ai provvedimenti amministrativi) sia verso l'esterno, con la conseguente instaurazione di un rapporto di sfiducia tra l'amministrazione e i cittadini.

Proprio per colmare la lacuna riscontrata nel POR, nell'ambito del progetto CUR, presso l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale, è stata realizzata da chi scrive un'operazione di durata semestrale (dicembre 2018-giugno 2019) volta all'analisi e alla riscrittura di un corpus rappresentativo di testi mal redatti dalla Regione Campania. Si è trattato di un segnale importante in rapporto al «bilancio attuale [...] complessivamente modesto nonostante gli sforzi e gli interventi messi in campo»^[2, p. 117] per la semplificazione dell'italiano in uso presso le pubbliche amministrazioni; un bilancio negativamente segnato dalla recentissima *Riforma della comunicazione pubblica. Proposte operative in 10 punti*, aggiornamento della legge 150/2000 pubblicato il 16 giugno 2020. Ci limitiamo a segnalare il punto 2):

La **trasparenza**, oltre ad essere un prezioso mezzo di prevenzione della corruzione, è anche una formidabile leva della partecipazione civica, e quindi **presenta una rilevante dimensione comunicativa**. È preferibile che la fase di contatto con il cittadino venga quindi gestita, in prima istanza, dall'Area comunicazione e informazione, che diventa punto di riferimento per il richiedente.

L'Area opererà in stretta sinergia con gli altri uffici come quello Anticorruzione, gli OIV, il Responsabile per la transizione digitale, ai quali resta affidata la gestione dei rispettivi adempimenti interni (<https://www.pasocial.info/wp-content/uploads/2020/06/DOC-RIFORMA-COMUNICAZIONE-PUBBLICA.pdf>).

Ancora una volta, neppure un piccolo accenno alla trasparenza come chiarezza, semplicità e precisione nell'uso della lingua in contesto di comunicazione pubblica³.

3. La selezione dei testi e la metodologia di lavoro

Si è deciso di concentrare l'attenzione su tre testi particolarmente paradigmatici dello stato di scrittura burocratica in cui versa la Regione Campania e del complesso scambio verticale (da tutti i componenti ai vertici) di informazioni con cui sono stati elaborati all'interno dell'amministrazione. I testi selezionati sono definibili da un lato secondo le caratteristiche comuni proposte da Viale ^[3, pp. 106-109] come testi prescrittivi (variabile del tipo testuale), con valore normativo (valore pragmatico dei testi), indirizzati a ricettori esterni ed eterogenei; si tratta nello specifico di avvisi pubblici o bandi per mezzo dei quali sono state destinate risorse finanziarie dell'Unione europea. Dall'altro lato, la scelta di testi al contempo diversi per ulteriori variabili (sezione della Regione Campania coinvolta nella stesura dei testi, fondi oggetto dei testi, date di pubblicazione e di scadenza dei testi; cfr. Tabella 1), ha consentito di ottenere un monitoraggio più vario delle prestazioni di scrittura della Regione Campania.

A livello metodologico, sono stati estratti dai tre testi quattordici articoli confrontabili a gruppi per analogie tematiche e si è proceduto a un'analisi degli articoli in ciascun gruppo per rintracciare quei tratti del burocratese consolidati ai livelli morfosintattico, lessicale e testuale, d'intralcio a una comunicazione trasparente. Come ultimo passo, i tratti rinvenuti sono stati espunti nelle nuove versioni degli articoli suggerite secondo le indicazioni presenti nella manualistica in materia di semplificazione dei testi amministrativi. Si è così compiuto un passo importante che ha portato alla raccolta di materiale tale da contribuire alla formazione permanente del personale dell'amministrazione regionale campana alle buone prassi di scrittura pubblica, nella convinzione che «la formazione è l'unica via veramente proficua per modificare la cultura linguistica di un gruppo professionale così solidamente ancorato alle consuetudini quale è quello burocratico» ^[4, p. 98].

Variabili/ Testi	Sezione della Regione Campania	Fondi oggetto del testo	Date
<i>Incentivi per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Campania-annualità 2016</i>	Direzione generale Autorità di gestione Fondo Sociale Europeo e Fondo per lo sviluppo e la coesione	POR FSE 2014-2020	Pubblicazione: 11/07/2016 Scadenza: 31/01/2017

<i>Aiuto all'avviamento d'impresa per attività extra agricole nelle zone rurali</i>	Assessorato Agricoltura	PSR FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) 2014-2020	Pubblicazione: 27/07/2017 Scadenza: 17/11/2017
<i>Avviso per l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito dell'Accordo in materia di sicurezza, legalità e coesione sociale in Campania</i>	Ufficio per il Federalismo e dei sistemi territoriali e della sicurezza integrata	POR FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) 2014-2020	Pubblicazione: 31/10/2017 Scadenza: 31/01/2018

Tabella 1: Testi selezionati per l'analisi e la riscrittura e variabili di differenziazione.

4. Risultati: modelli comportamentali meno e più virtuosi

In questa sede circoscriviamo i risultati dell'operazione condotta al primo testo, *Incentivi per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Campania-annualità 2016⁴*; degli articoli prelevati dal testo si trascrive prima la versione originaria e si propone di seguito una nuova stesura più chiara, semplice e corretta, adatta a un destinatario collettivo e indifferenziato.

Art. 1 Premessa e finalità

Il presente avviso si inserisce nell'ambito delle misure previste dalla programmazione regionale che concorrono a contrastare la disoccupazione in Campania, acuita dalla contingenza della crisi economica degli ultimi anni.

In linea con le politiche europee e nazionali sull'occupazione, l'avviso ha come obiettivo generale quello di costruire un modello di sviluppo territoriale in grado di combinare la competitività economica e la coesione sociale in ogni settore, rafforzando il sistema produttivo regionale sul versante della stabilità occupazionale.

Incentivare le imprese ad investire sul territorio è considerata una delle condizioni trainanti per le dinamiche dell'occupazione del lavoro e dello sviluppo socioeconomico del territorio campano.

Attraverso gli incentivi all'assunzione e all'occupazione di cui al presente avviso, destinati alle aziende con unità locali ubicate in Campa-

nia, si intende favorire l'assunzione e la stabile occupazione dei lavoratori con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo e delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata.

Gli interventi previsti dall'avviso contribuiscono, inoltre, a massimizzare gli effetti sul territorio campano della Legge di stabilità 2016 in quanto prevedono una forma integrativa dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, previsto dall'articolo 1, comma 178 della stessa (L. 208/15).

Art. 1 Obiettivo generale

Perché e come

L'obiettivo generale dell'avviso è contrastare la disoccupazione in Campania attraverso incentivi all'assunzione di determinate categorie di lavoratori da parte di aziende con sedi sul territorio campano.

Quali incentivi?

Gli incentivi consistono nell'assegnazione di fondi (Fondo sociale europeo) per coprire il pagamento dei contributi previdenziali a carico delle aziende per i lavoratori neoassunti¹.

¹Delibera della Giunta Regionale n. 160 del 19/04/2016.

Art. 4 Beneficiari

1. Sono beneficiari del presente avviso tutti i soggetti che, in qualità di datori di lavoro, nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2016, in base alla vigente normativa sul lavoro, abbiano incrementato o incrementeranno il numero di lavoratori a tempo indeterminato con l'assunzione di lavoratori definiti "svantaggiati", "molto svantaggiati" o "con disabilità", ai sensi del successivo art. 5, presso le proprie sedi, stabilimenti o uffici nella Regione Campania.
2. Sono esclusi dall'applicazione della disciplina dell'incentivo di cui al presente avviso i soggetti di cui all'articolo 74 del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917, nonché le persone fisiche non esercenti attività d'impresa né arti e professioni.
3. Hanno quindi titolo a presentare domanda ai sensi del presente avviso:
 - le imprese, in persona del legale rappresentante, come definite dall'allegato I del Reg. (UE) 651/2014, sotto qualsivoglia forma giu-

- ridica, che siano iscritte presso le competenti C.C.I.A.A. ovvero altri Albi/Registri previsti;
- i lavoratori autonomi, che risultino iscritti all'Albo professionale, all'Ordine o al Collegio professionale di competenza, ovvero, ove questi non siano costituiti, i lavoratori autonomi che esercitino l'attività professionale secondo le norme vigenti, e le associazioni tra professionisti iscritti presso gli Albi/Registri competenti.
4. Non hanno titolo a presentare domanda i soggetti che operano in uno dei settori economici esclusi ai sensi dell'art. 1, comma 3 lettere a) e b) del Reg. (UE) 651/2014.
 5. Non hanno titolo a presentare la domanda le imprese in difficoltà, come definite dall'art. 2 punto 18 del Reg. (UE) 651/2014.

Art. 4 Beneficiari

I beneficiari dei fondi sono imprese¹ e lavoratori autonomi² che, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, abbiano assunto o assumeranno a tempo indeterminato (pieno o parziale) lavoratori (art. 5) presso sedi in Campania.

¹Regolamento Unione Europea 651/2014, allegato I.

² Iscritti o meno a un albo professionale. Le associazioni tra professionisti iscritti presso albi o registri sono incluse.

Art. 5 Requisiti dei destinatari

1. Sono destinatari del presente avviso i lavoratori "svantaggiati", "molto svantaggiati" e "con disabilità", residenti in Regione Campania, come definiti dall'art. art. 2 Reg. (UE) 651/2014:

si intende per "lavoratore svantaggiato" chiunque soddisfi una delle seguenti condizioni:

- a) non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- b) avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni;
- c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
- d) aver superato i 50 anni di età;
- e) essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
- f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;

g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile;

si intende per "lavoratore molto svantaggiato" chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

h) lavoratore privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito;

i) lavoratore privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito che appartiene a una delle categorie di cui alle lettere da b) a g) della definizione di "lavoratore svantaggiato";

si intende per "lavoratore con disabilità":

j) chiunque sia riconosciuto come lavoratore con disabilità a norma dell'ordinamento italiano;

k) chiunque presenti menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possano ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

2. Il beneficio non potrà essere concesso:

- per i contratti di apprendistato;
- per i contratti di lavoro intermittente (c.d. a chiamata), sia esso con o senza indennità di disponibilità;
- per i contratti di lavoro domestico;
- se il lavoratore abbia avuto un precedente rapporto per il quale il datore di lavoro ha goduto degli "Incentivi fiscali per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Campania – Credito d'imposta" (Prima e seconda finestra), anche se l'incentivo sia stato concesso a una società controllata dal datore di lavoro o ad esso collegata ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile o facente capo, anche per interposta persona, allo stesso soggetto, al momento della nuova assunzione.

Art. 5 Categorie di lavoratori da assumere

1. L'avviso si riferisce all'assunzione di tre categorie di lavoratori che risiedono in Campania: **svantaggiati, molto svantaggiati, con disabilità.**

È lavoratore svantaggiato chi¹:

a) *ha* un'età compresa tra i 15 e i 24 anni oppure uguale o superiore ai 50 anni;

b) *possiede* un diploma di scuola superiore ottenuto in Italia da non più di due anni, *ma non ha ancora avuto* il primo impiego regolarmente retribuito;

- c) *ha un'età pari o superiore ai 25 anni e vive solo con una o più persone a carico;*
- d) *lavora ma appartiene al genere sottorappresentato (la disparità, a svantaggio degli uomini o delle donne, deve superare almeno del 25% la disparità media calcolata per la professione svolta dal lavoratore);*
- e) *appartiene a una minoranza etnica;*
- f) *non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;*
- g) *non possiede un diploma di scuola superiore.*

È lavoratore molto svantaggiato chi:

- a) *non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno due anni;*
- b) *oppure non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno un anno e presenta una delle caratteristiche del lavoratore svantaggiato (eccetto quella alla lettera f).*

È lavoratore con disabilità chi:

- a) *è riconosciuto tale dalla legge italiana;*
- b) *oppure presenta menomazioni fisiche, mentali o sensoriali.*

2. Le assunzioni di questi lavoratori non potranno essere con contratti di apprendistato, di lavoro intermittente (cioè a chiamata, con o senza indennità di disponibilità), di lavoro domestico.
3. Sono esclusi quei lavoratori già assunti da un datore di lavoro² in risposta all'avviso del 27 agosto 2012 *Incentivi fiscali per l'assunzione di lavoratori svantaggiati in Campania-Credito d'imposta* (prima e seconda finestra temporale).

¹ È necessario avere almeno una delle caratteristiche elencate.

² Anche nel caso di società ancora controllate, collegate, o a cui è a capo (pure indirettamente) lo stesso datore di lavoro.

Art. 7 Misura e limiti di fruizione del beneficio

1. Danno diritto al beneficio le assunzioni a tempo indeterminato, sia a tempo pieno sia a tempo parziale, di lavoratori "svantaggiati", "molto svantaggiati" o "con disabilità", che determinano l'incremento del numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupati dal datore di lavoro nel territorio della Regione Campania, nei dodici mesi precedenti alla data dell'assunzione. L'aumento del numero di dipendenti della sede/stabilimento in questione rispetto alla media relativa al periodo di riferimento va determinata considerando, per i lavoratori occupati a tempo pieno, o a tempo parziale, le frazioni di unità di lavoro-anno (U.L.A.). Per le assunzioni di dipendenti con

contratti di lavoro a tempo parziale l'incentivo spetta in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle del contratto nazionale.

2. L'incentivo è quantificato con riferimento ai costi sostenuti dal datore di lavoro in relazione alla retribuzione lorda, nella misura corrispondente alla percentuale contributiva a carico ditta applicata dall'INPS in relazione al CCNL, alla qualifica e al livello del lavoratore, durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore "svantaggiato". Nel caso in cui il lavoratore interessato sia un lavoratore "molto svantaggiato" o "con disabilità", il periodo massimo di sarà di 24 mesi successivi all'assunzione.
3. L'incentivo è concesso, in ogni caso, nel rispetto del massimale di € 8.060,00 annui, nonché dei massimali di intensità di aiuto previsti dal Regolamento (UE) n. 651/2014 relativi ai costi ammissibili, tenuto conto dell'importo totale degli aiuti pubblici a favore delle assunzioni sovvenzionate, indipendentemente dal fatto che il sostegno sia finanziato tramite risorse locali, regionali, nazionali o comunitarie.
4. L'inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l'instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro producono la perdita di quella parte dell'incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.
5. L'incentivo non può essere concesso qualora l'azienda abbia in atto, alla data della domanda, sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, in cui siano interessati lavoratori inquadrati nella medesima qualifica dei lavoratori per i quali si chiede l'incentivo;
6. I costi ammissibili sono quelli individuati al punto 31, dell'articolo 2 del Regolamento (UE) n. 651/2014. Tali costi, pertanto, comprendono:
 - a) retribuzione lorda, prima delle imposte;
 - b) contributi obbligatori, quali gli oneri previdenziali;
 - c) contributi assistenziali per figli e familiari.

Art. 7 Incentivo: condizione e cifre

1. La condizione per poter ricevere gli incentivi è che le assunzioni dovranno far aumentare in un anno la media dei lavoratori a tempo indeterminato presso un'impresa e nelle sue sedi in Campania (U.L.A. = unità di lavoro annue), rispetto alla media U.L.A. calcolata sull'anno precedente le nuove assunzioni.

2. Ogni incentivo è pari a un importo di 8.060,00 euro (limite massimo), versato in un anno per ogni lavoratore svantaggiato assunto. L'incentivo è raddoppiato e versato in due anni per ogni lavoratore molto svantaggiato o con disabilità assunto.

Art. 10 Modalità e termini per la presentazione delle domande

1. Le domande di partecipazione al presente avviso devono essere compilate ed inviate **esclusivamente** con modalità on-line, utilizzando i moduli messi a disposizione sul Sistema informativo in uso presso la Regione Campania, all'indirizzo: www.incentivoimpresefse.regione.campania.it
2. Sono ammessi a presentare la domanda di partecipazione al presente avviso esclusivamente i soggetti di cui all'art. 4 che abbiano proceduto alla preventiva registrazione sulla suddetta piattaforma, con indicazione puntuale dei dati anagrafici del legale rappresentante. La registrazione al sistema può avvenire **a far data dalle ore 12.00 del 18 luglio 2016 fino alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017**. A seguito dell'inserimento di tutte le informazioni richieste, il sistema genererà automaticamente una e-mail di conferma della registrazione che verrà inviata all'indirizzo di posta elettronica certificata aziendale indicato dallo stesso richiedente all'atto della registrazione. Nella stessa e-mail di conferma saranno comunicate le modalità per attivare l'utenza e la password da utilizzare per la fase successiva di compilazione ed invio della domanda di partecipazione. L'indirizzo di posta elettronica certificata utilizzato dai partecipanti deve essere obbligatoriamente certificato, al fine di assicurare la ricezione della mail di avvenuta registrazione unitamente ai dati di account.
3. La domanda per la partecipazione al presente avviso deve essere compilata in ogni sua parte direttamente on-line, **a far data dal 28 luglio 2016 alle ore 12.00**, e fino alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017.
4. L'invio della domanda di partecipazione al presente avviso, per le assunzioni effettuate dal 1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, dovrà avvenire, a pena di inammissibilità, **a far data dal 28 luglio 2016 alle ore 12.00 e fino alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017**.
5. Le informazioni contenute nella domanda vanno rese ai sensi del DPR 445/2000. Alla domanda dovrà essere allegata la fotocopia del documento di riconoscimento del dichiarante in corso di validità, in "formato pdf". **La mancata allegazione della copia del documento**

di identità del dichiarante (titolare o legale rappresentante), rende la domanda inammissibile.

6. Il sistema, a partire dalle ore 12.00 del 28 luglio 2016, assegna ad ogni domanda, che ciascun interessato avrà l'onere di inviare ai sensi del precedente comma 4, data e ora di arrivo, e il numero progressivo.
7. Tutte le comunicazioni tra il beneficiario e la Regione Campania dovranno avvenire esclusivamente mediante l'indirizzo di posta elettronica certificata utilizzata per la registrazione del richiedente, al seguente indirizzo di posta elettronica certificata incentivoimpresa@pec.regione.campania.it, indicando sempre il numero progressivo assegnato alla domanda.

Art. 10 Presentazione delle domande

1. Per richiedere gli incentivi imprese e lavoratori autonomi dovranno **prima registrarsi e poi compilare e inviare elettronicamente** la domanda sul sito www.incentivoimpresa.regione.campania.it. La **registrazione** sarà possibile **dalle ore 12.00 del 18 luglio 2016 alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017¹**, mentre la **compilazione e l'invio della domanda dalle ore 12.00 del 28 luglio 2016 alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017**.
2. Sarà **obbligatorio** allegare alla domanda la fotocopia della carta d'identità del titolare o del rappresentante legale dell'impresa.
3. Il sistema informatico segnalerà per ciascuna domanda data e orario di arrivo, e un numero progressivo.
4. Gli scambi di mail tra imprese/lavoratori autonomi e Regione Campania avverranno **esclusivamente** dai rispettivi indirizzi PEC: per imprese/lavoratori autonomi quello indicato alla registrazione; per la Regione Campania incentivoimpresa@pec.regione.campania.it. Imprese/lavoratori autonomi dovranno **sempre** indicare il numero della domanda.
5. Le risposte della Regione alle richieste più frequenti di informazioni o chiarimenti saranno pubblicate sul sito www.incentivoimpresa.regione.campania.it, sezione FAQ (*Frequently Asked Questions*) dell'avviso².

¹ La procedura richiederà l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC).

² Le richieste saranno riportate in forma anonima.

5. Conclusioni

Dal confronto tra le due versioni degli articoli tratti dal testo selezionato (quella originale e quella riscritta) emerge con evidenza un italiano burocratico incagliato nei suoi tratti più peculiari e caratterizzanti: si segnalano, in particolare, a livello macroscopico obiettivi vagamente esplicitati (*In linea con le politiche europee e nazionali sull'occupazione, l'avviso ha come obiettivo generale quello di costruire un modello di sviluppo territoriale in grado di combinare la competitività economica e la coesione sociale in ogni settore, rafforzando il sistema produttivo regionale sul versante della stabilità occupazionale*; art. 1), ritardi nell'esplicitazione dell'informazione principale (*Gli interventi previsti dall'avviso contribuiscono, inoltre, a massimizzare gli effetti sul territorio campano della Legge di stabilità 2016 in quanto prevedono una forma integrativa dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, previsto dall'articolo 1, comma 178 della stessa (L. 208/15)*; in fondo all'art. 1), *coniunctio* relativa a cumulo (*Sono esclusi dall'applicazione della disciplina dell'incentivo di cui al presente avviso i soggetti di cui all'articolo 74 del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917*; art. 4), *coniunzione* ovvero con valore disgiuntivo anziché esplicativo come nell'uso corrente (*le imprese [...] che siano iscritte presso le competenti C.C.I.A.A. ovvero altri Albi/Registri previsti; i lavoratori autonomi, che risultino iscritti all'Albo professionale, all'Ordine o al Collegio professionale di competenza, ovvero, ove questi non siano costituiti, i lavoratori autonomi che esercitano l'attività professionale secondo le norme vigenti*; art. 4), periodi lunghi che si leggono con difficoltà per l'affastellarsi di informazioni diverse (*Sono beneficiari del presente avviso tutti i soggetti che, in qualità di datori di lavoro, nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2016, in base alla vigente normativa sul lavoro, abbiano incrementato o incrementeranno il numero di lavoratori a tempo indeterminato con l'assunzione di lavoratori definiti "svantaggiati", "molto svantaggiati" o "con disabilità", ai sensi del successivo art. 5, presso le proprie sedi, stabilimenti o uffici nella Regione Campania*; art. 4; *Danno diritto al beneficio le assunzioni a tempo indeterminato, sia a tempo pieno sia a tempo parziale, di lavoratori "svantaggiati", "molto svantaggiati" o "con disabilità", che determinano l'incremento del numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupati dal datore di lavoro nel territorio della Regione Campania, nei dodici mesi precedenti alla data dell'assunzione*; *L'incentivo è quantificato con riferimento ai costi sostenuti dal datore di lavoro in relazione alla retribuzione lorda, nella misura corrispondente alla percentuale contributiva a carico ditta applicata dall'INPS in relazione al CCNL, alla qualifica e al livello del lavoratore, durante un periodo massimo di 12 mesi successivi all'assunzione di un lavoratore "svantaggiato"*; *L'incentivo è concesso, in ogni caso, nel rispetto del massimale di € 8.060,00 annui, nonché dei massimali di intensità di aiuto previsti dal Regolamento (UE) n.*

651/2014 relativi ai costi ammissibili, tenuto conto dell'importo totale degli aiuti pubblici a favore delle assunzioni sovvenzionate, indipendentemente dal fatto che il sostegno sia finanziato tramite risorse locali, regionali, nazionali o comunitarie; art. 7), struttura per elenco numerato o per lettere non coerente (dal punto 1. a quello 5. dell'art. 4 i beneficiari dell'avviso – punti 1. e 3. – si alternano a coloro che ne sono esclusi – punti 2., 4. e 5.; alternanza tra condizioni in negativo – *non avere, non possedere* e in positivo – *avere, essere, appartenere* dalla lettera a) alla lettera g) nell'art. 5), sintassi contorta e incontrollata (*essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato*; art. 5), strutture con ridondanze (la ridondanza è sottolineata: *Le domande di partecipazione al presente avviso devono essere compilate ed inviate **esclusivamente** con modalità on-line, utilizzando i moduli messi a disposizione sul Sistema informativo in uso presso la Regione Campania, all'indirizzo: www.incentivoimpresefse.regione.campania.it; L'indirizzo di posta elettronica certificata [...] deve essere obbligatoriamente certificato*; art. 10), ripetizioni anche a distanza, cioè replica di informazioni in articoli che seguono quelli in cui le informazioni appaiono per la prima volta (*Le domande di partecipazione al presente avviso devono essere compilate ed inviate **esclusivamente** con modalità on-line a cfr. con La domanda per la partecipazione al presente avviso deve essere compilata in ogni sua parte direttamente on-line*; art. 10; *per le assunzioni effettuate dal 1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2016 all'art. 10 a cfr. con Sono beneficiari del presente avviso tutti i soggetti che, in qualità di datori di lavoro, nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2016, [...], abbiano incrementato o incrementeranno il numero di lavoratori a tempo indeterminato al precedente art. 4*), separazione di informazioni che possono essere accorpate (le informazioni ai punti 3. e 4. dell'art. 10 possono essere riunite in unico punto).

Il quadro tratteggiato non sarebbe completo se si trascurassero una certa trasandatezza e vere e proprie sgrammaticature, spie di un italiano burocratico odierno in movimento verso il basso della dimensione diafasica, con la conseguenza che il burocrate può talvolta essere annoverato tra i nuovi semicolti di oggi. Per limitarci ad alcuni esempi più eclatanti: incoerenze grafiche che talvolta possono generare confusione nel lettore (la prima parte in stile grassetto, la seconda in stile normale, e nella prima parte ordine data-ora, nella seconda ora-data in *a far data dal 28 luglio 2016 alle ore 12.00, e fino alle ore 12.00 del 31 gennaio 2017*; art. 10), uso errato delle preposizioni, dei segni di punteggiatura e refusi (*i lavoratori [...] residenti in Regione Campania, come definiti dall'art. art. 2 Reg. (UE) 651/2014: al posto del punto fermo*; art. 5), sconcordanza tra soggetto e predicato per il genere – maschile *vs* femminile – e per il numero – singolare

vs plurale – con l’aggettivo *inerente* che non regge l’attesa preposizione articolata *alla* ma l’articolo determinativo *la* (*L’aumento del numero di dipendenti della sede/stabilimento in questione rispetto alla media relativa al periodo di riferimento va determinata considerando, per i lavoratori occupati a tempo pieno, o a tempo parziale, le frazioni di unità di lavoro-anno (U.L.A.); L’inoltro tardivo delle comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti l’instaurazione e la modifica di un rapporto di lavoro producono la perdita di quella parte dell’incentivo relativa al periodo compreso tra la decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione; art. 7).*

I dati raccolti portano in primo piano la necessità per l’amministrazione regionale campana di indirizzare meglio le risorse verso una collaborazione proficua e continuativa tra personale amministrativo e linguisti. Inoltre, affinché questa parte del progetto CUR non rimanga un’“isola felice” appartata, è necessario un osservatorio nazionale politicamente istituzionalizzato in grado di monitorare e mettere a sistema i risultati ottenuti e che si otterranno da tutti gli interventi per la semplificazione linguistica del burocratese in Italia⁵. Insomma, la buona volontà e la perseveranza di burocrati e linguisti non bastano: il nodo è politico, e in questa direzione l’Accordo tra l’Accademia della Crusca e il Ministero della Pubblica amministrazione, siglato il 17 febbraio 2020, offre una prospettiva incoraggiante.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- [1] P. Cefarelli, L. Tana, “La semplificazione dei processi”, *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, 3: 115-130, 2019.
- [2] S. Lubello, “I percorsi del burocratese: dalla carta al web”, in *Parole nostre. Le diverse voci dell’italiano specialistico e settoriale* (J. Visconti, a cura di), Bologna: il Mulino, 113-124, 2020.
- [3] M. Viale, *Studi e ricerche sul linguaggio amministrativo*, Padova: Cleup, 2008.
- [4] M. Cortelazzo, “L’italiano nella scrittura amministrativa”, in *Lezioni d’italiano. Riflessioni sulla lingua del nuovo millennio* (S. Lubello, a cura di), Bologna: il Mulino, 85-104, 2014.
- [5] C. Nobili, “(Dis)orientarsi nella nebbia ancora fitta del burocratese. Un caso di studio dalla Regione Campania”, *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, 3: 210-224, 2019.
- [6] C. Nobili, “Dai testi scritti alla sgrammaticchetta. Sullo status del burocratese della Regione Campania”, *Lingue e linguaggi*, 33: 227-250, 2019.
- [7] C. Nobili, “Progetto CUR Pubblica Amministrazione Semplificare i processi decisionali, migliorare le performance. Il punto di vista del linguista”, *LeGes*, 31: 1, 2020.
- [8] E. Piemontese, “La semplificazione del linguaggio amministrativo. Presupposti, strumenti e prospettive”, *Treccani.it (Lingua italiana)*, Speciale *Nella nebbia del burocratese*, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 2008. http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/speciali/burocratese/piemontese.html. Ultimo accesso 28 Agosto 2020.



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

Coordinatore: prof. Stefano Manacorda

Progetto di ricerca

«Durante la preliminare fase ricognitiva, si procederà alla perimetrazione del rischio penale di corruzione legato allo svolgimento dell'attività della Pubblica Amministrazione, anche per il tramite di società in totale o parziale controllo pubblico. In particolare, sul versante preventivo, si indagherà l'efficacia di uno strumento di recente modifica legislativa, il c.d. whistleblowing, e dei modelli preventivi all'interno delle società a partecipazione pubblica, al fine di verificare tanto l'effettività e la conformità dei presidi interni alle prescrizioni provenienti dall'ANAC, quanto l'eventuale sussistenza di una moltiplicazione dei controlli, con dispersione delle risorse economiche dovute al sovrapporsi in capo a simili società di tipologie di enforcement differenziate. Sul punto, si procederà ad uno studio di natura comparatistica, volto all'acquisizione delle informazioni sullo stato della legislazione e della giurisprudenza nei maggiori Stati europei sul tema anticorruzione, al fine di verificare se siano adottati modelli unitari o differenziati di prevenzione della corruzione nel settore pubblico e in quello privato. Infine, da un campione di società partecipate dalla Regione, auspicabilmente espressione delle diverse tipologie possibili di controllo pubblico, si acquisiranno modelli organizzativi e piani triennali per verificarne efficacia ed effettività dei modelli, cooperando con le attività delle altre unità di ricerca volte a rendere globalmente più efficaci i presidi anticorruzione interni».

Svolgimento della ricerca

La ricerca, così come propositosi in sede progettuale, è stata svolta combinando induzione e deduzione, l'applicazione di un metodo misto consentendo il raggiungimento di risultati scientifici plausibili e maggiormente verificabili.

Cosicché, la prima fase è stata di natura esclusivamente ricognitiva. Anzitutto, si è provveduto alla individuazione della disciplina vigente, che – come noto – nelle società pubbliche, in particolare quelle controllate, si compone essenzialmente di due diversi plessi normativi – quello *ex* D.Lgs. 231/2001 e quello *ex* L. 190/2012. In un secondo tempo, si è proceduto a identificare un campione di società da esaminare. In proposito – all'esito di alcune riunioni con i funzionari addetti al controllo delle società pubbliche regionali nonché con il RPCT della Regione Campania – si è deciso di restringere il novero dei soggetti da analizzare, limitandolo alle sette società *in house*, sulle quali sarebbe stata condotta un'accurata indagine in merito, per un verso, alle scelte assunte in ottica repressiva della corruzione, e, per altro verso, al coordinamento tra le diverse misure adottate in considerazione delle scelte suddette.

Prima di procedere nell'indagine propositasi, al pari delle altre unità di ricerca, è stato predisposto, con la collaborazione di alcuni funzionari regionali,

un questionario da somministrare ai RPCT delle società *in house* della Regione Campania rivolto, da un lato, ad acquisire informazioni relative alle strategie di prevenzione adottate da ciascuna società, e, dall'altro, ad accertare se si auspicasse una più intensa attività di indirizzo e coordinamento da parte della Regione.

Una volta ottenute le risposte degli RPCT – che per il vero non si sono dimostrate granché 'concludenti' – dai siti *internet* delle società sono stati reperiti gli strumenti di prevenzione adottati (Piani 190 e, talvolta, Modelli 231), con l'obiettivo di appurare il loro livello di integrazione e di conformità rispetto alle indicazioni fornite dalle Linee guida dell'Anac.

In particolare, si è provato ad accertare: a) se le società scrutinate avessero adottato i principali strumenti di prevenzione della corruzione e il modello di organizzazione e gestione; b) se la strategia di pianificazione fosse adeguatamente ritagliata sulla società: ad esempio se fossero state individuate aree di rischio specifiche e adottate misure ulteriori; c) il livello di integrazione tra gli strumenti contenuti nel Piano e nel Modello 231; d) l'intelligibilità dei dati.

L'indagine è poi proseguita analizzando il modello di controllo analogo adottato dalla Regione Campania, comparandolo con quello di altre Regioni.

Principali esiti dell'attività di ricerca

Alcuni dei principali risultati dell'attività di ricerca sono riassunti in estrema sintesi nei contributi dei dott. Giuseppe Alesci e Giovanna Golino.

Il primo, con un saggio dal titolo «*La strategia preventiva del rischio corruttivo nelle società in house della Regione Campania: difficoltà giuridiche e incognite organizzative*», combinando approfondimento teorico e studio empirico (quest'ultimo realizzato sulle società *in house* della Regione Campania), ha indagato gli effetti distorsivi derivanti dall'applicazione di un modello integrato di prevenzione del rischio corruttivo, la efficienza del quale rischia di essere compromessa per effetto dell'assenza di coordinate che semplifichino il controllo.

La seconda, il cui saggio è intitolato «*Riflessioni brevi su semplificazione e sistemi di prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica*», si è invece proposta di riflettere sul complesso rapporto tra processi decisionali e semplificazione amministrativa nelle società pubbliche. Un rapporto che sembra essere messo decisamente in crisi dalla pervasività della disciplina cd. anticorruzione. Sicché, prendendo le mosse dall'analisi delle società *in house* della Regione Campania, l'indagine è stata rivolta a verificare in che misura un corretto utilizzo del controllo analogo possa contribuire a semplificare il procedimento di formazione delle decisioni degli organi politici e amministrativi delle società pubbliche, permettendo così una più efficiente erogazione dei servizi pubblici essenziali.

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

Giuseppe Alesci

Abstract

Combinando profili di approfondimento teorico, anche di natura comparatistica, a uno studio empirico, realizzato mediante la selezione di un campione d'indagine individuato nelle società *in house* della Regione Campania, il presente contributo indaga sugli effetti distorsivi derivanti dalla applicazione di un "modello integrato" di prevenzione del rischio corruttivo. La sua efficienza, infatti, rischia di essere compromessa in ragione dell'assenza di coordinate precise che consentano una semplificazione del controllo.

1. Oggetto dell'indagine e metodo della ricerca

La *crime prevention* rappresenta ormai una costante del legislatore contemporaneo nella lotta alla corruzione. Il mutamento di prospettiva si deve, principalmente, all'evoluzione del fenomeno corruttivo, la cui attuale caratteristica sistemica mal si concilia con i limiti dell'intervento repressivo. Particolarmente complesso si rivela lo sforzo di contenimento del fenomeno illecito in relazione alle diverse configurazioni dei soggetti pubblici, nella cui attività di erogazione di servizi di interesse generale sovente si avvalgono di società poste sotto il controllo o la partecipazione degli stessi.

Ciò ha sollecitato un approfondimento empirico circa le criticità di integrazione sollevate dalla sovrapponibilità degli strumenti di prevenzione del rischio corruttivo previsti dal complesso normativo costituito dal D.lgs. 231/01 e dalla L. 190/12. Selezionato il campione d'indagine nel più ristretto ambito delle società *in house* della Regione Campania, rilevanti per la loro natura privatistica da un lato, e per la natura pubblicistica del loro controllore dall'altro, si è così proceduto a esaminare i piani anticorruzione e i modelli 231 al fine di appurare il loro livello di integrazione e coordinamento.

Tale disamina si colloca nell'ambito del più ampio sforzo intrapreso dalla Regione Campania rispetto alla semplificazione dei processi decisionali e alla valutazione della *performance* amministrativa.

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

La natura polimorfica delle società in mano pubblica (da un lato saldamente legate al cordone ombelicale dell'ente pubblico, dall'altro proiettate sul mercato) solleva rilevanti criticità circa l'integrazione tra gli strumenti preventivi

del rischio corruttivo di cui le stesse oggi, dopo le iniziali incertezze, devono dotarsi in applicazione della disciplina di cui al d.lgs. 231/01 e alla l. 190/12. Per brevità si andrà oltre, in questa sede, la rassegna delle peculiarità e delle analogie del modello di *governance* aziendale ‘pensato’ dal legislatore del 2001 e di quello rivolto a combattere la cd. *maladministration* nella P.A. introdotto nel quinquennio 2012-2017. Basti ricordare che il Modello 231, facoltativo nella sua adozione e sagomato sulla dimensione e le specificità del singolo ente attraverso un’attenta valutazione tarata sul profilo societario, ha come obiettivo la prevenzione del rischio–reato e l’eventuale esonero /attenuazione della responsabilità della persona giuridica in caso di reati (circoscritti nella loro elencazione) commessi nel suo interesse o a suo vantaggio essenzialmente da soggetti ad esso intranei. Il Piano 190, al contrario, obbligatorio per natura, si pone l’obiettivo di tutelare la P.A. da condotte di “*maladministration*” mappate e gestite attraverso una valutazione dei rischi, senza che ciò ingeneri una responsabilità penale o parapenale dell’ente. Simile modello, peraltro, si colloca in un ambito discrezionale etero-definito dall’Anac attraverso un Piano Nazionale Anticorruzione, che funge da atto di indirizzo per le singole amministrazioni nella pianificazione della strategia di prevenzione della corruzione.

L’evidente distonia tra i due plessi preventivi non ha impedito l’applicabilità di entrambi nella medesima entità societaria: ed infatti, il ricorso ad una logica di integrazione ha spinto l’Anac, con una scelta interpretativa non pacifica, a ragionare sull’assorbimento dei caratteri propri delle due strategie preventive, facendo convergere Modello e Piano in un documento unitario – che si può definire un *Modello amministrato* – in cui il presidio anticorruttivo deve essere *integrato* “attraverso misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità all’interno delle società in coerenza con le finalità della Legge 190”¹.

La sollecitazione, se non ponderata attentamente, risulta problematica sotto diversi aspetti. L’integrazione di due strumenti fisiologicamente diversi rischia, infatti, di condurre alla attribuzione all’Anac del ruolo di ponderazione dell’onere modellistico rispetto alla sua mappatura volontaristica o, per

¹ In questi termini si esprime la determinazione Anac n. 1134/17 nella quale, a pagina 22, si legge testualmente che “il comma 2 –bis dell’art. 1 della legge 190/12, introdotto dal d.lgs. 97/16, ha reso obbligatoria l’adozione delle misure integrative del modello 231, ma non ha reso obbligatoria l’adozione del modello medesimo, a pena di un’alterazione dell’impostazione dello stesso. Tale adozione, ove le società non vi abbiano già provveduto, è però fortemente raccomandata, almeno contestualmente alle misure integrative anticorruzione”. Nondimeno – continua – “è necessario che le misure organizzative per la prevenzione della corruzione siano ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione. Se riunite in un unico documento con quelle adottate in attuazione del d.lgs. 231/01, dette misure sono collocate in una apposita sezione e, dunque, chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti”.

converso, ad uno svuotamento dell'eteronormazione "dall'alto" propria del Piano. A ciò si affianca una potenziale duplicazione in termini di accertamento dell'idoneità, in parte di competenza dell'autorità giudiziaria e in parte di quella amministrativa, con l'effetto di esporre la società ad una maggiore responsabilità anche qualora solo una parte del Modello (la sezione del Piano, appunto) non sia adeguata.

Taluni dati emergono dall'analisi delle strategie preventive del rischio corruttivo adottate dalle sette società *in house* della Regione Campania che, in ragione di una fisiologica disomogeneità strutturale, sono astrattamente poste dinanzi a diverse opzioni applicative: adottare solo il Piano in assenza del Modello; adottare soltanto il Modello senza alcuna integrazione; adottare il Modello e integrarlo con il Piano².

Operando in maniera estremamente selettiva, saranno presentati in prosieguo taluni aspetti di difficile raccordo tra i due documenti e, più ampiamente, tra le "filosofie" ad essi sottese.

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

Criticità sono emerse con riguardo al coordinamento fra Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e Organismo di Vigilanza (OdV), i due presidi di controllo rispettivamente approntati dalla L. 190 e dal Decreto 231. Nella pubblica amministrazione il presidio anticorruttivo è individuato nel Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dall'organo di indirizzo politico, che lo seleziona tra i propri dirigenti. A questi è affidato il compito di predisporre il Piano e verificarne la sua corretta attuazione e la sua idoneità alla prevenzione del rischio-reato, risultando responsabile in caso di omissioni o negligenze³; negli enti collettivi sottoposti al regime 231, al contrario, l'organo amministrativo affida tale compito all'Organismo di Vigilanza che, sebbene investito di "autonomi poteri di iniziativa e controllo", manca di poteri impeditivi e sanzionatori e, per tale

² Esclusa la prima opzione, comprensibile soltanto in ragione di una ridotta dimensione della società, le restanti scelte appaiono sicuramente più coerenti. La prassi societaria consolidata tende verso un'integrazione talora garantita da un richiamo reciproco tra i documenti autonomamente adottati, talora offerta attraverso la predisposizione di un'apposita sezione del Modello dedicata al rafforzamento delle misure di prevenzione del rischio corruttivo.

³ Nell'ipotesi in cui si pervenga all'accertamento con una sentenza di condanna di un reato di corruzione commesso all'interno dell'amministrazione, o in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione del piano, il Responsabile è esposto ad una responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale ai sensi dell'art. 1, co. 7 e 9, l. 190, salvo provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano anticorruzione e di aver vigilato sul suo corretto funzionamento e sulla sua osservanza.

ragione, è – secondo la ricostruzione prevalente – esente da responsabilità penale in caso di inidoneità preventiva del Modello⁴.

Dinanzi alle loro evidenti peculiarità, che riflettono le diversità degli enti nella quale l'organo si innesta, emerge una certa difficoltà di "dialogo". Esclusa ragionevolmente l'ipotesi (seppur originariamente immaginata) di un assorbimento della figura del Responsabile tra i membri dell'OdV, principalmente "in ragione delle diverse funzioni attribuite" (in tal senso la determinazione Anac n. 1134/17, p. 29), si è tuttavia ritenuto imprescindibile – a fronte di un modello preventivo comune – un coordinamento funzionale e costante che, tuttavia, non è agevole realizzare.

La collaborazione sembra ridursi nella possibilità dell'OdV di esaminare la relazione annuale redatta dal Responsabile e la partecipazione di questi agli *audit* in materia di corruzione. Questa circostanza è invero stata confermata dall'analisi di parte del campione d'indagine, dal quale è emerso un dialogo costituito prevalentemente da *meetings* a cadenza anche mensili o, in altri casi, dallo scambio di *reports* trimestrali aventi ad oggetto principalmente gli obblighi di adempimento in materia di trasparenza e anticorruzione.

4. Il difficile coordinamento in materia di *whistleblowing* nel silenzio normativo

Un nodo dal quale emerge con chiarezza l'attuale difficoltà di coordinamento tra presidi di controllo, con un elevato rischio di duplicazioni, è in tema di *whistleblowing*.

L'istituto, originariamente pensato per arginare il fenomeno corruttivo e diffondere un'etica di legalità nella pubblica amministrazione, offre un'ampia tutela al dipendente, oggi pubblico quanto privato (ma sovente anche terzi), che segnali condotte di *maladministration* di cui abbia saputo in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Con riguardo al rapporto di pubblico impiego, garante della funzionalità della segnalazione e della riservatezza del *whistleblower* è il Responsabile, cui spetta peraltro il compito di vigilare sulla corretta adeguatezza del Piano circa la previsione di misure idonee a salvaguardare l'operatività dell'istituto, effi-

⁴ L'assenza di compiti operativi, incompatibili con la naturale funzione di controllo, è stata in tal senso preminente, in giurisprudenza quanto in dottrina, per escludere il riconoscimento di una posizione di garanzia in capo all'OdV ex art. 40 cpv. c.p. (*ex multis*, Cass. Pen., Sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 22614; nello stesso senso cfr. Cass. Pen., Sez. IV, 13 marzo 2008, n. 19524). In una vasta dottrina, si veda Mongillo, *L'Organismo di vigilanza nel sistema della responsabilità da reato dell'ente: paradigmi di controllo, tendenze evolutive e implicazioni penalistiche*, in *Rivista* 231, 2015, n. 4, p. 102. In senso contrario, Nisco, *I controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, Il Mulino, Bologna, 2009, 380 e ss.. Problematicamente, Gargani, *Imputazione del reato agli enti collettivi e responsabilità penale dell'intraneo: due piani irrelati?*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 1061 e ss.

ciente solo nella misura in cui offra modalità tendenzialmente informatiche per la denuncia e sanzioni per eventuali discriminazioni o ritorsioni di natura (soprattutto) disciplinare⁵.

Quanto al rapporto privato, invece, la gestione della *whistleblowing* è tendenzialmente affidata all'OdV, che riceve le segnalazioni di "condotte illecite rilevanti ai fini del Decreto o di violazioni del Modello" attraverso i canali previsti dallo strumento di prevenzione eventualmente adottato⁶.

Nondimeno, nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla tutela del dipendente, ai sensi del co. 2 del novellato art. 54 *bis*, vi rientrano anche le società in controllo analogo, congiunto o disgiunto.

Ciò complica inevitabilmente il quadro delineato.

In questo caso, infatti, i due organi (Responsabile e OdV) si incontrano in un dialogo che, alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, non certo può ritenersi agevole. Ciò favorisce un rischio di duplicazioni procedurali nella gestione della segnalazione, sebbene la competenza sia in parte distribuita sulla base del suo oggetto: la violazione del Modello rinvia alle competenze dell'OdV (si veda l'art. 6, comma 2 bis, lett. a del Decreto 231), laddove quella relativa a condotte di *maladministration* spetterebbe al Responsabile⁷.

Il dialogo dovrebbe, pertanto, coinvolgere non tanto la gestione comune della segnalazione, che resta separata in relazione alla sua natura e al suo oggetto, quanto l'individuazione, veloce e tempestiva, dell'organo competente a valutarla. E in tal senso si esprime la pratica amministrativa emersa dalle società *in house* della Regione Campania: se la segnalazione ricevuta dal Responsabile attiene esclusivamente ai reati *ex* Decreto 231 e alle violazioni del Modello, quest'ultimo la trasmette tempestivamente all'Organismo di Vi-

⁵ L'onere di istruttoria, che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell'Anac, nel compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce ad una attività "di verifica e di analisi". In linea con le indicazioni già fornite nella delibera n. 840/2018, tuttavia, spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali.

⁶ Per un approfondimento della disciplina in ambito privato, si rinvia alla lettura dell'ultima revisione dell'art. 54 *bis* del d.lgs. 165/01, avutosi ad opera della legge 30 novembre 179, «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», entrata in vigore il 29 dicembre 2017. L'attuazione di tali misure comporta, pertanto, l'aggiunta o la modifica di una specifica sezione nella parte generale del Modello dedicata alla nuova normativa, la modifica della parte speciale e la previsione di una specifica procedura che disciplini la modalità di segnalazione.

⁷ Il rischio di confusione è favorito anche dall'assenza di coordinate precise provenienti dall'Anac, la cui ultima delibera in materia, n. 690 del 2020 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 agosto 2020) non sembra occuparsi del problema, limitandosi a fornire indicazioni sulla gestione della segnalazione nelle pubbliche amministrazioni.

gilanza, cui svolgerà poi l'accertamento; all'inverso, spetterà al Responsabile nelle altre ipotesi di illecito.

Simile prassi, se da un lato minimizza gli effetti di una sovrapposizione delle competenze, dall'altro non garantisce la semplificazione del controllo e, per l'effetto, la sua efficienza, prestandosi comunque ad incertezze nei casi dubbi o di oggettiva sovrapposibilità delle violazioni.

5. Omesso controllo: la responsabilità penale in caso di violazione del modello integrato

La condivisione della strategia corruttiva, dettata dalla peculiare identità delle società *in house*, solleva anche incognite complementari che meritano una breve considerazione.

Il forte legame con l'ente pubblico territoriale, infatti, rievoca il fenomeno del "gruppo d'impresa"⁸ e, con esso, il pericoloso effetto di una propagazione della responsabilità verso l'alto (ascendente) in caso di violazioni del modello commesse dalla controllata nel richiamo di un generico "interesse di gruppo". Nonostante l'assenza di specifici riferimenti normativi, simile rischio deve escludersi.

La rilevata autonomia soggettiva di ciascun ente, ognuno dotato di un proprio modello organizzativo, comporta l'assenza di automatismi applicativi o semplificazioni probatorie di risalita della responsabilità, dovendosi invece accertare, nella consumazione del reato presupposto, il concorso di almeno una persona fisica che agisca per conto della *holding* stessa⁹. Nondimeno, anche questa ipotesi è fugata dall'assenza in capo al socio pubblico controllante di un'esplicita posizione di garanzia rispetto ai vincoli di *compliance* prescritti alla controllata, in merito ai quali, nonostante la pressione della sua *governance*, non ha alcun controllo effettivo. Né può immaginarsi una responsabilità (*di posizione*) degli amministratori pubblici, i quali, rispetto alla conformità alle

⁸ Il richiamo è favorito dai tratti identitari del gruppo d'impresa, nel quale, sinteticamente, una società "madre" esercita un'attività di direzione e di coordinamento nei confronti delle altre. Ciò rievoca lo strumento del controllo analogo esercitato dal socio pubblico sulla società *in house*. In entrambi i casi, tuttavia, non si compromette la reciproca "identità giuridica" delle società, sì da esporle ciascuna, autonomamente, all'onere modellistico di *compliance* aziendale. Per un approfondimento, si veda, *ex multis*, Sgubbi, *Gruppo societario e responsabilità delle persone giuridiche ai sensi del D.lgs. 231/01*, in *Rivista* 231, 2006, 1; Assumma, *La responsabilità amministrativa degli enti nei gruppi di impresa: problemi e prospettive*, in *Rivista* 231, 2011, 12.

⁹ In tal senso si è espressa recente giurisprudenza. Così, ad ultimo, *Cass. pen., sez. II, ud. 27.09.2016, sent. 9.12.2016, n. 52316*. In dottrina, si esprimeva in tal senso già Amodio, *Rischio penale di impresa e responsabilità degli enti nei gruppi multinazionali*, in *Riv. It. Dir. proc. pen.*, 2007, 1289 e ss.; De Vero, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Giuffrè, Milano, 2008, 177 e ss.. In senso contrario, Sgubbi, *Gruppo societario e responsabilità delle persone giuridiche ai sensi del D. Lgs. 231/01*, cit., p. 7, secondo cui, invece, "la ricaduta dell'interesse/vantaggio su altri enti del gruppo produce un allargamento della responsabilità amministrativa".

coordinate di *soft law* del modello “integrato” della controllata, non hanno alcun obbligo di agire.

Simile soluzione appare coerente, peraltro, con la previsione del dato normativo che esclude, ai sensi dell’art. 1, comma 3, d.lgs. 231/01, l’applicabilità della responsabilità amministrativa da reato agli enti pubblici territoriali, in questo modo protetti rispetto alle severe sanzioni pecuniarie (ma anche eventualmente interdittive) irrogate in capo alla controllata per la violazione dell’onere modellistico¹⁰.

6. Brevi considerazioni conclusive

L’analisi comparata delle strategie preventive adottate dalle diverse realtà societarie mostra un dato pratico meno critico delle attese, ma non per questo entusiasmante.

L’applicazione dei diversi strumenti di *enforcement* previsti dal Decreto 231 e dalla Legge 190 deve essere ancora ragionata (e sperimentata) adeguatamente per non essere svilita attraverso una logica di mera duplicazione del dato di *hard* come di *soft law* che, in assenza di precisazioni chiare, rischia di travolgere i destinatari.

Il coordinamento e l’integrazione tra i modelli organizzativi e i piani triennali, infatti, sembra ancora troppo “acerbo” rispetto alle sollecitazioni dell’Anac, inevitabilmente generiche in ragione del panorama multidimensionale cui sono rivolte, e a cui tuttavia avrebbe potuto sopperire il governo regionale in qualità di amministrazione controllante delle società *in house*. Cosa che in parte la Regione Campania ha tentato di fare attraverso la pianificazione 2019 – 21, recentemente aggiornata per il triennio 2020 – 22, dedicando un’apposita sezione ai “compiti della Regione in qualità di amministrazione controllante delle società e degli enti di diritto privato ed enti di diritto pubblico controllati e partecipati”.

In coerenza con la indicazioni dell’Anac – emanate con la delibera 1134/17 – l’Ufficio Speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate ha svolto un’attività di verifica e di monitoraggio del rispetto delle disposizioni normative in materia di anticorruzione nell’ambito degli enti strumentali della Regione con riferimento, in particolare agli enti in controllo pubblico, all’adozione del Piano di prevenzione della corruzione contenente le misure integrative a quelle previste al Modello 231.

¹⁰ Quanto alla preoccupazione delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall’applicazione di sanzioni interdittive, è stato replicato – in termini astratti – con il richiamo al disposto dell’art. 15 del Decreto 231 che impone al giudice di sostituire la misura con il commissariamento nel caso in cui “l’ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività”. Cfr. Santoriello, *La disciplina in tema di responsabilità da reato delle persone giuridiche e le società a partecipazione pubblica: ragioni e perplessità nella determinazione della sfera di applicazione del d.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, p. 15 – 22.

Altro tuttavia non è stato fatto, mancando *in concreto* una reale spinta verso una razionalizzazione dei plessi preventivi tra le strutture societarie. Ciò, nonostante la direttiva per il controllo analogo degli organismi di diritto privato *in house* della Regione preveda numerosi controlli *ex ante*, *in itinere* e *ex post* da parte della Direzione Generale competente *ratione materiae* anche in tema di “obblighi di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità”, senza tuttavia disporre di strumenti d’impulso efficaci che consentono di armonizzare ciascuna realtà societaria agli obblighi derivanti dalla disciplina anticorruzione.

Si pensi al suggerimento di singole misure preventive e/o indicatori specifici del rischio corruttivo che, se sufficientemente individuate, ciascuna società potrebbe inserire nei propri strumenti di prevenzione e repressione della corruzione. L’opzione strategica qui esposta, peraltro, è stata accolta positivamente da una maggioranza dei Responsabili delle società *in house* campane cui è stato sottoposto un questionario “esplorativo” circa lo stato attuale della pianificazione anticorruptiva.

Parimenti interessante appare la proposta di attribuire la nomina del Responsabile alla Regione controllante “a garanzia della sua completa autonomia”, la cui estrazione *dall’alto* potrebbe costituire l’alternativa più efficace per favorire l’adeguamento alle prescrizioni provenienti dall’Anac e un’armonizzazione nella strategia preventiva nel rispetto della differenziazione societaria. Ciò consentirebbe, infatti, lo sviluppo di una gestione “coordinata” a livello regionale degli strumenti di prevenzione della corruzione sia in tema di *risk management* sia in tema di *whistleblowing*, sulla cui gestione allo stato esiste ben poca chiarezza.

Riflessioni brevi su semplificazione e sistemi di prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica

Giovanna Golino

Abstract

Il presente studio si propone di riflettere sul complesso rapporto tra processi decisionali e semplificazione amministrativa nelle società pubbliche. Un rapporto che sembra essere messo decisamente in crisi dalla pervasività della disciplina cd. anticorruzione, che nella tipologia di società in parola si compone di due diversi plessi normativi – quello ex D.Lgs. 231/2001 e quello ex L. 190/2012. Pren-

dedo le mosse dall'analisi delle società in house della Regione Campania, l'indagine è essenzialmente rivolta a verificare in che misura un corretto utilizzo del controllo analogo possa contribuire a semplificare il procedimento di formazione delle decisioni degli organi politici e amministrativi delle società pubbliche, permettendo così una più efficiente erogazione dei servizi pubblici essenziali.

1. Premessa

Nella prima metà del 2020, caratterizzata dall'emergenza generata dal Covid-19, la crisi economica del Paese si è ulteriormente acuita. Per far fronte alle gravissime conseguenze, verosimilmente destinate a durare anni, l'UE ha messo a disposizione degli Stati membri una dose massiccia di risorse rivolte ad avviare una prima fase di sviluppo che – si spera – si possa poi consolidare assicurando un periodo di stabile rilancio.

Questa opportunità fa tornare drammaticamente d'attualità il tema della difficoltà che la P.A. incontra nello spendere subito e bene, condizionata com'è da una legislazione troppo pervasiva e dal sovrapporsi di varie tipologie di controlli, tanto da generare la riluttanza degli amministratori ad assumere decisioni, in quanto impauriti dalle responsabilità cui vanno incontro.

Per agevolare il processo decisionale negli ultimi anni si è assistito, per un verso, al proliferare dei commissari straordinari, che, potendosi muovere con una certa libertà, riescono a raggiungere risultati che altrimenti sarebbero stati irrealizzabili (si pensi all'Expo di Milano, al ponte di Genova, ecc.); per altro verso, al fiorire di interventi legislativi che lasciano alquanto perplessi, sia nel metodo – di solito sono oggetto della decretazione d'urgenza – sia nel merito: basti citare quello riguardante la responsabilità erariale, la quale si configurerebbe solo nel caso in cui il titolare del rapporto di servizio abbia agito con dolo (e non anche con colpa grave)¹¹.

Non v'ha dubbio che per dare un impulso al Paese, investendo le risorse che verranno trasferite, l'attività amministrativa debba andare incontro ad una massiccia opera di semplificazione. Epperò, questa opera sembrerebbe trovare come principale ostacolo la disciplina anticorruzione, che è tanto importante per combattere i fenomeni di cd. *maladministration*, quanto invadente, considerata la sua estensione e intensità¹².

¹¹ Cfr. D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*».

¹² La brevità del presente contributo non consente di indugiare sull'articolato quadro normativo rivolto alla prevenzione della corruzione. Ci si limita così a rinviare alla più recente letteratura.: R. Cadin, L. Manca, *Prevenzione e contrasto alla corruzione. Elementi di ricostruzione storica e di analisi giuridica*, Apes, 2019; R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020; ID., *La prevenzione della corruzione nelle società a partecipazione pubblica: le novità introdotte dalla "riforma Madia" della pubblica amministrazione*, in *Rivista delle Società*, fasc. 1, febbraio 2018, p. 233; E. Carloni, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione "Tutti vogliono un posto al sole, ed in più, possibilmente, all'ombra" (Stanislaw J. Lec)*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, settembre 2019, p. 497; A. Pertici, M. Trapani, *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un*

Questa invadenza è amplificata nelle società pubbliche, in cui, giusta la loro ibrida natura giuridica, si sommano due diversi plessi normativi rivolti a prevenire fatti corruttivi: è ben noto che l'ANAC abbia fortemente consigliato l'adozione di un modello *ex* D.Lgs. 231/2001 accanto al piano anticorruzione¹³.

Ciò rischia di rallentare ulteriormente i processi decisionali: la complessità dei sistemi di prevenzione e controllo, per un verso, e la necessità che vengano adottati contemporaneamente, per altro verso, rendono estremamente difficile coniugare l'adempimento normativo (D.Lgs. 231/2001 e L. 190/2012) con il miglioramento della *performance* amministrativa.

Una forma di convivenza tra efficienza decisoria e prevenzione della corruzione non può essere trovata per via legislativa, in quanto il novero delle PP.AA. è fin troppo variegato per poter addivenire a soluzioni realmente efficaci. Viceversa, vi si dovrà pervenire di volta in volta, attraverso un intenso dialogo tra P.A. controllante e società controllata, da un lato, e un proporzionato utilizzo dell'ampio strumentario anticorruzione messo a disposizione dal legislatore, dall'altro, così da evitare che l'abuso di quest'ultimo finisca per pregiudicare lo stesso bene che si intende proteggere.

2. Semplificazione e prevenzione della corruzione: un con-nubio difficile

È ben noto che in Italia, a far data dal 1990 in poi, la semplificazione della P.A. si è sostanzialmente risolta nella eliminazione di qualcosa che è stato ritenuto eccessivo¹⁴: ad esempio, la introduzione della conferenza di servizi ha fatto venir meno alcuni 'passaggi' procedurali; le autocertificazioni hanno eliminato il ricorso agli uffici, facendo guadagnare tempo a questi e ai cittadini. E si potrebbe andare avanti a lungo.

La semplificazione 'per sottrazione' ha coinvolto non solo la P.A., ma anche la legislazione: basti pensare ai provvedimenti cd. taglia-leggi.

Insomma, al fine di formare relazioni più semplici e certe fra P.A., cittadino e imprese, si è semplificato riducendo.

sistema in evoluzione. Atti del Convegno (Pisa, 5 ottobre 2018), Giappichelli, 2019; V. Sarcone, F. Cerioni (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, 2019.

¹³ Si v. la Determinazione n. 1134 del 8.11.2017, recante «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

¹⁴ La bibliografia sulla semplificazione è vastissima. Una recente rassegna delle principali linee di sviluppo della nozione la si rinviene in N. Rangone, voce *Semplificazione amministrativa*, *Treccani on line*, 2015.

La tendenza riduzionistica non ha però riguardato la lotta alla corruzione, in cui si è molto disciplinato. A dirla tutta, in tale comparto l'ambizioso proposito di semplificare per migliorare la *performance* sembrerebbe essere stato abbandonato in vista del perseguimento dell'interesse pubblico che ha caratterizzato il decennio che si è appena concluso: l'interesse a prevenire i fenomeni corruttivi nella P.A.

Eppure, potrebbe non essere necessariamente così, segnatamente se per semplificazione non si intenda riduzione, bensì integrazione e coordinamento. Ad attentamente riflettere, è certamente vero che troppi procedimenti, troppi uffici, troppi controlli possano generare confusione e inefficienza; ma pare essere altrettanto vero il fatto che pochi procedimenti, pochi uffici e pochi controlli, se non ben integrati e coordinati tra loro, conducano a risultati non dissimili.

Per cui appare necessario ridefinire il significato di semplificazione: questa non deve necessariamente risolversi nel sottrarre; anzi nell'ambito materiale oggetto del presente studio la semplificazione andrebbe declinata soprattutto nel senso della integrazione e del coordinamento tra modelli organizzativi rivolti a prevenire il rischio corruttivo.

D'altronde è quanto l'ANAC suggerisce, consigliando una integrazione tra PTPCT e modello 231, in modo che le caratteristiche comuni (tra cui, in particolare, la mappatura di aree a rischio che essenzialmente finiscono per coincidere) non si risolvano in duplicazioni; duplicazioni che possono provocare tanto un difetto di controllo, quanto un eccesso di controllo, in entrambi i casi con effetti negativi sull'organizzazione e sull'attività delle società.

3. Il controllo analogo come strumento di semplificazione nella prevenzione della corruzione

Le società a partecipazione pubblica – come ben noto – possono ricevere affidamenti diretti qualora, tra l'altro, la P.A. proprietaria eserciti su di esse un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi.

Secondo gli artt. 5, co. 2, del suddetto Codice, e 2, co. 1, lett. c) del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, il controllo in parola può dirsi tale quando la P.A. abbia sulla società «un'influenza dominante sia nella definizione degli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata».

Su questa tipologia di controllo di derivazione europea molto si è scritto¹⁵, sottolineando segnatamente il fatto che le persone giuridiche di diritto

¹⁵ V. Donativi, *Le società a partecipazione pubblica*, Wolters Kluwer, 2016; Id., *I "confini" (ancora incerti) del controllo analogo congiunto in materia di in house providing*, in *Giur. comm.*, 2014; S. Fortunato, F. Vessia, *Le «nuove società» partecipate e in house providing*. *Atti del Convegno (Bari, 21-22*

privato finiscano così per diventare una sorta di ufficio o comunque di servizio interno alla P.A. ad onta dell'alterità soggettiva fra le due¹⁶.

Benché – come accennato – la letteratura e la giurisprudenza sul tema siano foltissime, i contenuti del controllo non sono ancora definiti con nettezza, ciò verosimilmente a causa del vorticoso incedere legislativo.

Ad esempio, non perfettamente illuminato resta il rapporto tra controllo analogo e controllo anticorruzione. Controllo anticorruzione che le P.A. proprietarie non possono esimersi dallo svolgere come prescritto dall'Anac, che nella delibera 1134/2017 precisa che «compito specifico delle amministrazioni controllanti è l'impulso e la vigilanza sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzativa, altro). Tale attività deve essere prevista e articolata con azioni concrete e verificabili, nel PTPCT [delle] amministrazioni titolari dei poteri di controllo analogo».

Il dovere di controllo che l'ANAC ascrive alle PP.AA. proprietarie, da un lato, e le fattezze del controllo analogo, dall'altro, suggeriscono che quest'ultimo non possa essere validamente compiuto senza che venga esteso anche alla prevenzione della corruzione.

Ed invero, l'attività della controllante dovrebbe avere un duplice contenuto.

Anzitutto si dovrebbe risolvere nella verifica degli adempimenti anticorruzione posti in essere da parte della controllata.

In particolare, il sistema di prevenzione della corruzione della società controllata dovrebbe essere scrutinato dalla controllante non soltanto in termini di adempimento formale, ma anche di adeguatezza, pena l'elusione delle discipline ex D.Lgs. 231/2001 e L. 190/2012, a loro volta strumentali per il buon andamento della P.A.

E però un corretto controllo in termini di adeguatezza non può non passare attraverso la predeterminazione di un paradigma di valutazione, contenente degli standard minimi cui gli atti di pianificazione delle società controllate devono necessariamente attenersi.

A tal fine, anche nell'ottica della semplificazione, le P.A. controllanti potrebbero dettare delle linee guida per orientare il divenire del sistema di pre-

ottobre 2016), Giuffrè, 2017; M.M. Gaeta, *Controllo analogo e modalità di amministrazione della società in house*, in *Giur. merito*, 2012; F. Guerra, *Il "controllo analogo"*, in *Giur. comm.*, 2011.

¹⁶ La giurisprudenza amministrativa in più occasioni ha evidenziato che il controllo analogo non ha una matrice civilistica assimilabile al controllo della maggioranza assembleare, connotandosi in senso amministrativistico come un controllo di tipo gerarchico (si v. Cons. Stato, Ad. Pl., 3.3.2008, n. 1).

venzione della corruzione adottato dalla controllata, facilitando così la verifica del livello e della qualità dell'adempimento.

Il vantaggio in termini di semplificazione e di efficienza della prevenzione della corruzione sarebbe elevatissimo, non fosse altro che per la riduzione delle duplicazioni e per l'omologazione dei sistemi preventivi qualora la stessa P.A. detenesse le quote di diverse società.

Il controllo analogo potrebbe dunque rappresentare un efficace strumento di semplificazione se la prevenzione della corruzione – che costituisce un obiettivo strategico di ogni P.A. – venisse ricompresa fra le decisioni significative sulle quali la controllante esercita influenza dominante, ciò che sotto il profilo del diritto positivo non è previsto, considerato che la disciplina del Codice dei contratti pubblici è rivolta essenzialmente all'attività di impresa.

La difficoltà di conformarsi in maniera efficace alla legge si gioverebbe infatti di una semplificazione a monte dei singoli processi decisionali; semplificazione di cui non può che farsi carico il soggetto controllore al quale, d'altronde, vanno imputate le finalità di interesse pubblico sottese al mantenimento in vita della partecipazione societaria.

4. I sistemi preventivi della corruzione nelle società pubbliche della Regione Campania: un breve focus

Un più penetrante controllo analogo nel senso auspicato nel paragrafo precedente sembra quello che – almeno formalmente – tenta di porre in essere la Regione Campania, la quale, con la delibera di Giunta Regionale n. 126 del 6.3.2018, ha impartito direttive per l'esercizio del controllo analogo, appunto, sulle società *in house*. In particolare, sono stati forniti indirizzi operativi «per l'esercizio dei controlli rivolti alle strategie, alla gestione del singolo organismo, al rispetto dei principi di buona amministrazione e degli istituti normativi» (art. 1, co. 1 e 2)¹⁷.

Secondo la direttiva, l'adempimento da parte delle società *in house* degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità costituisce ambito privilegiato di controllo (art. 4, co. 3) sia *in itinere*, attraverso la rilevazione e l'aggiornamento dei dati sulla gestione delle società (art. 9,

¹⁷ La delibera individua quale soggetto deputato al controllo per le società *in house* l'Ufficio speciale in raccordo con le Direzioni Generali competenti *ratione materiae* (art. 2, co. 2). Non sembrava necessario precisarlo, ma, come è agevole immaginare, il controllo viene svolto indossando al contempo la veste di socio privato (ai sensi del codice civile) e quella di socio avente natura pubblica (ai sensi del Testo unico sulle società partecipate), soprattutto avuto riguardo alla normativa in materia di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 3). La complessa azione di controllo analogo si esercita attraverso poteri di indirizzo e programmazione, che spettano al Presidente o alla Giunta della Regione sulla base della istruttoria svolta dagli uffici (art. 3, co. 3 e art. 5, co. 1); nonché attraverso i poteri di controllo strategico e gestionale attribuiti all'Ufficio speciale (art. 3, co. 3 e art. 5, co. 2).

co. 1), sia *ex post*, con la trasmissione da parte delle società stesse all'Ufficio speciale per il controllo e la vigilanza su enti e società partecipate del Piano per la prevenzione della corruzione.

Non è ben chiaro quanto possa essere penetrante la verifica che la Regione può condurre, ossia se si possa spingere fino a sindacare la strategia preventiva o addirittura le singole misure.

Quel che invece pare certo è che mancano le indicazioni generali per approntare la pianificazione delle diverse società, il che di fatto ha generato un percepibile disallineamento tra le stesse.

D'altra parte, a segnalare un'attenzione tutto sommato modesta per il tema, a dispetto degli indirizzi resi con la delibera in parola, dal Piano anticorruzione regionale di recente approvato, diversamente da quello del 2018, è venuto meno il riferimento al gruppo società controllate¹⁸.

Una scelta piuttosto singolare, visto che l'ANAC nella delibera n. 1134/2017, assegna alle PP.AA. controllanti tre compiti: a) assicurare la pubblicità del complesso degli enti controllati o partecipati ai sensi dell'art. 22, D.Lgs. 33/2013¹⁹; b) promuovere l'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza; c) vigilare sull'adozione delle misure.

Ai fini di un controllo analogo a quello che si ha sui propri uffici è verosimile che la Regione dovrebbe, per un verso, accertarsi della mera esistenza delle misure preventive; per un altro, verificare la loro adeguatezza.

Invece, il Piano della Regione Campania prevede soltanto che l'Ufficio speciale, in raccordo con le strutture amministrative individuate di volta in volta *ratione materiae*, coadiuvi il RPCT nell'attività di verifica e monitoraggio del rispetto delle disposizioni normative in materia di trasparenza e anticorruzione nell'ambito delle Società partecipate (si v. p. 47). Si tratterebbe, con ogni evidenza, di una attività di mero supporto conoscitivo al Responsabile della Regione al quale, secondo il Piano, resta demandato il controllo della strategia anche in termini di adeguatezza delle misure²⁰.

¹⁸ Si v. il PTPCT 2020-2022 approvato con DRGC 11/2/2020 n. 69.

¹⁹ Il complesso degli obblighi di trasparenza – pur riconoscendo a quest'ultima il ruolo strategico che, alla luce del quadro normativo di riferimento, è chiamata ad assolvere nella prevenzione della corruzione – è stato tenuto fuori dall'ambito della ricerca al fine di non appesantire l'analisi della disciplina derivata dalla Legge 190, di per sé particolarmente articolata.

²⁰ Ai sensi degli artt. 29 e 33 *quater* del Regolamento regionale del 15/12/2011, n. 12, recante «*Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania*», l'Ufficio anzidetto svolge le funzioni di vigilanza e controllo previsti dall'articolo 2, co. 1, L.R. 19/01/2007, n. 1, ossia compiti di monitoraggio delle attività sociali, raccolta ed esame della documentazione societaria la cui tenuta è obbligatoria per disposizioni di legge; di impulso all'esercizio dei diritti di ispezione e controllo spettanti all'ente Regione in qualità di socio; di esame della coerenza della gestione con le azioni volte al conseguimento degli obiettivi strategici di cui agli atti di programmazione regionale; di elaborazione, con cadenza annuale,

Come accennato, l'apparato normativo regionale non riesce ad 'imporre' una strategia anticorruzione comune: si pensi al fatto che due delle società *in house* (Campania Ambiente e Servizi spa e SAUIE srl) hanno sì approvato il PTPCT 2020/2022, ma non hanno un modello 231. Viceversa, So.Re.Sa. spa e Sviluppo Campania spa hanno approvato il PTPCT 2020/2022 e sono anche dotate di un modello 231 antecedente di qualche anno. Tuttavia, ancora non hanno adottato misure integrative al modello 231, forse preferendo mantenere formalmente distinti i piani di prevenzione.

Senza poter entrare nel merito della pianificazione, è possibile svolgere qualche breve considerazione sul coordinamento tra la pianificazione *ex L. 190* e gli altri strumenti preventivi. Ebbene per quel che è dato comprendere dai siti istituzionali delle singole società, non sembra emergere un particolare sforzo di coordinamento. Ciò al netto delle società EAV srl e Scabec spa che si mostrano come modelli virtuosi, poiché entrambe hanno optato per le misure integrative al modello realizzando un coordinamento delle misure preventive che appare tutt'altro che formale.

Questo sforzo di integrazione non è comune: un utile esempio sono i codici (diversamente nominati dai vari plessi normativi applicabili) di comportamento, etico e di condotta.

Il codice di comportamento *ex L. 190* trova il suo paradigma nel codice di comportamento generale applicabile al pubblico impiego contrattualizzato e del quale costituisce un'integrazione da 'costruire' a seconda del contesto corruttivo presente in ciascuna P.A. La sua adozione è dall'ANAC suggerita anche per le società in controllo pubblico.

Il codice etico, invece, fissa i valori fondamentali cui l'ente intende aderire – diversi ed ulteriori a quelli del profitto aziendale – e costituisce parte del MOG.

Il ventaglio di strumenti pensato dal Legislatore per prevenire condotte considerate con disvalore si arricchisce con la previsione di cui all'art. 6 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica il quale, fra i principi per la *governance* della (sola) società in controllo pubblico, inserisce i cc.dd. codici di condotta «aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società».

Non v'è obbligo di adottarlo, sebbene, laddove non lo fosse, le società controllate dovrebbero dar conto delle ragioni di tale scelta nella relazione sul governo

di una relazione di sintesi sull'efficienza della partecipazione della Regione Campania. La disposizione – che è antecedente alla legislazione anticorruzione – sembra ricomprendere anche le funzioni di controllo in materia di prevenzione della corruzione fra quelle attribuite all'Ufficio. Nel silenzio del Piano, v'è da rilevare che poiché dette funzioni sono al contempo proprie del RPCT della Regione è verosimile attendersi che entrambi lavorino in raccordo fra loro ben oltre lo scambio informativo.

societario che predispongono annualmente a chiusura dell'esercizio finanziario e che pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio (art. 6, co. 3-5).

Non v'è dubbio che l'adozione di diverse tipologie di codici è fonte di confusione, che le società della Regione Campania hanno provato ad evitare non dotandosi del codice di condotta.

Nondimeno, sono poco significativi i tentativi di far comunicare gli altri codici, che verosimilmente meriterebbero un intervento 'semplificatorio' al fine di facilitare la loro applicazione.

Insomma, nel concludere questo (estremamente succinto) focus deve rilevarsi che, ad esclusione di alcune singole società, la struttura preventiva della corruzione che coinvolge la Regione Campania (come ente controllante) e le società controllate pare meritare qualche aggiustamento.

In primo luogo, andrebbe di certo resa più penetrante l'attività di controllo nei confronti dei sistemi preventivi delle singole società.

In secondo luogo, andrebbe dettata una linea generale comune, cui tutte le società dovrebbero aderire, salvo specificarne i contenuti a seconda dei singoli contesti. Ciò consentirebbe di facilitare il controllo della stessa Regione, di evitare duplicazione e dunque di favorire i processi decisionali aziendali.

Ad onor del vero, nelle altre Regioni italiane non si annoverano esperienze molto diverse da quella campana, ciò a dimostrazione della complessità del compito del soggetto controllante.

Forse solo la Regione Lombardia si distingue, avendo istituito l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo con la finalità di rendere più efficiente l'azione amministrativa e di valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale²¹. Si tratta di un vero e proprio organismo indipendente di controllo interno del controllante: fra le funzioni attribuite vi è quella di «verifica [del]l'idoneità e [del]l'efficacia dell'attività di controllo analogo sulle società partecipate dalla Regione».

Infine, è probabilmente necessario rendere maggiormente effettiva la pianificazione anticorruzione, non di rado l'analisi dei sistemi di prevenzione della corruzione adottati dalle società controllate della Regione Campania avendo restituito l'impressione che essa fosse piuttosto standardizzata e dunque priva di una reale capacità preventiva.

5. Qualche osservazione conclusiva

Fino all'avvento del Governo diretto da Mario Monti, le società pubbliche eroganti servizi essenziali si distinguevano dagli enti pubblici (ivi compre-

²¹ Si v. L.R. Lombardia 28 settembre 2018, n. 13.

si quelli territoriali) per il loro regime prettamente civilistico, che consentiva processi decisionali estremamente snelli.

Per uscire dalla situazione di emergenza finanziaria del 2011 – rimuovendo con urgenza le cause che avevano indotto gli investitori internazionali a dubitare della solidità del bilancio pubblico e, quindi, ad acquistare i titoli italiani solamente a condizione che i relativi tassi d'interesse fossero così alti da compensare l'aumentato rischio – si scelse, tra l'altro, di equiparare le società in parola alle PP.AA. tradizionali. Le si sottopose quindi alla disciplina pubblicistica, estendendo loro altresì i relativi controlli tipici, compreso quello contabile.

Le croniche difficoltà decisionali delle PP.AA. vennero così trasportate alle società pubbliche, che, nel corso degli anni successivi, vennero ulteriormente appesantite dall'applicazione di una doppia disciplina prevenzionistica della corruzione.

Per quel che le riguarda, dunque, la sfida contemporanea è quella di alleggerirle, verosimilmente a legislazione invariata, in quanto è improbabile che il legislatore riesca nel breve periodo ad organizzare un più misurato apparato normativo rivolto a perseguire l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

La sfida in parola viene per lo più affrontata tramite l'adempimento formale degli obblighi normativi, il che non porta alcun beneficio sostanziale.

In questo contesto appare decisivo il ruolo ricoperto dagli enti territoriali proprietari (come le Regioni), i quali possono, per un verso, concretamente orientare le società controllate e, per altro verso, verificare che le misure anticorruzione previste siano concretamente rispettate. Il controllo effettuato dall'ente proprietario, del resto, sarebbe ben più 'consapevole' rispetto a quello effettuato dall'ANAC, avendo maggiore conoscenza della realtà societaria, sicché dovrebbe essere in grado di comprovare anche la congruità delle misure predisposte.

Tuttavia, fin qui del controllo analogo in ottica anticorruzione v'è una traccia piuttosto modesta. Il che è davvero poco comprensibile, anche perché la prevenzione della corruzione è oramai strettamente collegata all'efficienza della P.A.²².

È possibile che quest'atteggiamento provenga dal tentativo di tenersi esenti dalle responsabilità per fatti accaduti nelle società controllate, alle quali, lasciate del tutto libere nell'approntare la loro strategia preventiva, spetta il compito di progettare un Piano integrato da misure 231 dal taglio sartoriale, solo così potendo condursi una incisiva lotta ai fenomeni corruttivi.

²² Cfr. il Piano della *Performance* 2020-2022 della Regione Campania approvato con delibera di Giunta del 4 marzo 2020, n. 120.



**Università degli Studi
di Salerno**

“Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance”

Prof. Andrea R. Castaldo
Avv. Gemma Ciaglia
Avv. Fabio Coppola
Dott.ssa Valentina Acanfora
Dott. Giovanni de Bernardo

Abstract

Il progetto di ricerca dal titolo “Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance”, attivato dall’accordo stipulato tra la Regione Campania (Autorità di Gestione del POR Campania FSE) e le sette Università Campane, di cui l’Università degli Studi di Salerno costituisce la capofila, è incentrato sullo studio dei principali fattori distorsivi dell’agire della Pubblica Amministrazione, i quali, sovraesponendo l’agente pubblico al rischio corruzione, caricano di eccessive incertezze l’azione amministrativa, inficiandone le performance e minando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. “La fuga dal potere di firma” e la “cd. burocrazia difensiva” rappresentano solo alcune delle pratiche viziose che rallentano la macchina della P.A.

Proporre un rimedio realmente effettivo ha richiesto pertanto un approccio *mutilevel* basato sull’analisi dei processi decisionali, su una pervasiva mappatura del ‘rischio’ specifico per singolo segmento della Pubblica Amministrazione, sulla delimitazione dell’area del penalmente rilevante e la costruzione di buone prassi e protocolli operativi per il pubblico agente, allo scopo di fornire all’Amministrazione uno strumento idoneo a pianificare interventi atti a diffondere modelli comportamentali virtuosi nella pubblica amministrazione.

1. Obiettivi generali

Se è vero, come è vero, che la “squadra che vince non si cambia”, ovvero che non è opportuno apportare dei cambiamenti laddove le cose stanno già andando per il meglio, è altrettanto vero, *a contrario*, che nel momento in cui le cose non stanno andando per il meglio è invece opportuno apportare dei cambiamenti.

Il presente progetto di ricerca, in fede agli obiettivi che ci si era prefissati, ha avuto il compito, tra gli altri, di approfondire la tematica relativa all’art. 323 del codice penale, mostrandone le criticità a causa delle quali la norma non ha avuto, negli anni, una concreta efficacia. La norma che non “vince”, così come la squadra, necessita di una modifica.

Ma non solo.

Migliorare le conoscenze della Regione Campania, in ordine alle responsabilità contabili, disciplinare e penali degli agenti pubblici, consentendo così all’Amministrazione di adottare strumenti idonei ad incidere sull’efficienza

dell'attività amministrativa; accelerare la fase decisionale dell'amministrazione e funzionali all'efficienza della P.A. con interventi di formazione rivolti alla classe dirigente di carattere essenzialmente gestionale e organizzativo; costruire delle buone prassi. Questi sono alcuni degli obiettivi a cui si ambiva nello stipulato accordo con la Regione Campania.

Grazie all'approccio *multilevel* ed interdisciplinare, ciascuna Unità di ricerca, nel rispettivo ambito di competenza, ha tentato di analizzare lo stato dell'arte della "macchina" della Pubblica Amministrazione, ne ha mappato le zone d'ombra, ed ha individuato i punti di partenza per accrescerne l'efficacia e, così, "migliorare le *performance* della Pubblica Amministrazione".

2. Delimitazione del rischio penale

Sotto il profilo strettamente penalistico, gli obiettivi che si auspicava potessero essere raggiunti riguardavano lo studio e approfondimento dell'efficacia di uno strumento di recente modifica legislativa, il c.d. *whistleblowing*, e dei modelli preventivi all'interno delle società a partecipazione pubblica, al fine di verificare tanto l'effettività e la conformità dei presidi interni alle prescrizioni provenienti dall'ANAC, quanto l'eventuale sussistenza di una moltiplicazione dei controlli, con dispersione delle risorse economiche dovute al sovrapporsi in capo a simili società di tipologie di *enforcement* differenziate.

Dalla prospettiva repressiva, invece, il *focus* investigativo doveva riguardare, ed ha riguardato, quelle fattispecie maggiormente in grado di inficiare le performance della Pubblica Amministrazione. Si fa riferimento, tra le altre, al delitto di cui all'art. 323 c.p., strutturalmente costruito sulla violazione delle fonti regolanti l'azione amministrativa – la cui complessità è oggetto di specifico approfondimento tematico del presente Progetto – che rischia, nel dubbio di incorrere nel procedimento penale per ogni micro-violazione, di frenare la decisione e il 'potere di firma', rimettendo ad 'altri' la questione circa la legittimità o meno dell'atto. Sul punto, l'unità di ricerca ha effettuato una ricognizione delle criticità esistenti nel contesto nazionale, anche alla luce delle statistiche giudiziarie riguardanti i delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Una volta individuate le aree preventive e repressive di maggiore criticità, si è lavorato ad una bozza di proposta di modifica legislativa ad iniziativa regionale che avesse ad oggetto modifiche sia di natura preventiva che repressiva, quest'ultime votate alla ricerca di una maggiore precisione tipica di quei delitti contro la pubblica amministrazione che rischiano di paralizzare l'azione pubblica. Per quanto concerne il *whistleblowing*, in virtù delle recenti modifiche legislative che lo hanno riguardato, si è operato un monitoraggio che illustrasse tanto il grado di adeguamento da parte della Regione Campania alle innovazioni normative quanto il funzionamento

nella prassi del sistema, con specifico riguardo alla tutela del segnalante, così da verificare il livello di diffusione della cultura della legalità all'interno della Regione Campania, incentivandolo ulteriormente, e proporre, qualora necessari, interventi in grado di migliorare l'efficacia complessiva del sistema.

Gli ulteriori *output* da conseguire attecchivano all'analisi delle criticità della normativa preventiva e repressiva dell'anticorruzione, anche attraverso il confronto comparatistico; l'analisi delle eventuali criticità dei modelli preventivi della corruzione già adottati dalla Regione Campania; la realizzazione di progetti di iniziativa legislativa regionale in tema di prevenzione e repressione della corruzione; l'eventuale aggiornamento delle *best practices* preventive a livello regionale, anche in relazione alla predisposizione dei Piani Anticorruzione, delle strategie per favorire la segnalazione di condotte illecite (c.d. *Whistleblowing*) di concerto con gli organismi regionali competenti; l'organizzazione di seminari, workshop e corsi di formazione e aggiornamento sulle tematiche oggetto della ricerca; l'elaborazione di altre eventuali proposte legislative di iniziativa regionale sulle tematiche oggetto del progetto;

A tale scopo si sono individuate le seguenti aree di intervento:

- costituzione di protocolli di intesa per la stipula di polizze assicurative per la responsabilità dirigenziale;
- elaborazioni statistiche delle misurazioni dei risultati;
- costruzione di buone prassi – semplificazione normativa e linguistica e semplificazione amministrativa con delimitazione del 'rischio anche penale'
- progettazione di specifici corsi di aggiornamento per il personale dipendente della Pubblica Amministrazione, sia a livello locale che regionale, con l'obiettivo di illustrare la normativa di riferimento, i modelli da adottare per contenere il rischio di corruzione e le procedure per gestire eventuali anomalie. È stato, poi, dato ampio risalto alla disciplina dedicata alla tutela del segnalatore delle condotte illecite all'interno della Pubblica Amministrazione (il c.d. *Whistleblower*), in modo da incoraggiarne il ricorso.

3. Somministrazione dei questionari

Valentina Acanfora e Giovanni de Bernardo

Nell'ottica di una constatazione reale dello stato dell'arte in tema di corruzione, parte della ricerca è stata dedicata alla preparazione di questionari, somministrati ai dipendenti e dirigenti della Regione Campania, i cui esiti si rivelano di peculiare utilità nell'implementazione di una strategia di contrasto, pure in chiave preventiva, capace di funzionare anche in Amministrazioni diverse da quella interessata dai sondaggi.

Con il primo questionario, riguardante il tema della segnalazione di condotte illecite, è stato, da un lato, rilevato il grado di consenso e di fiducia nutrito nei confronti dell'istituto del *whistleblowing*; dall'altro, è stato monitorato il grado di funzionamento nella prassi dei canali di segnalazione specificamente predisposti dalla Regione Campania.

Con il secondo questionario, vertente sul tema dell'abuso d'ufficio, è stato chiesto a tutti coloro deputati, per la loro posizione, ad assumere decisioni particolarmente delicate, se, quanto e con quali effetti l'operato dell'agente pubblico risulti condizionato dal timore di incappare nell'instaurazione di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 323 c.p.

3.1. Sintesi questionari su "whistleblowing" somministrati a tutti i dipendenti della Regione Campania

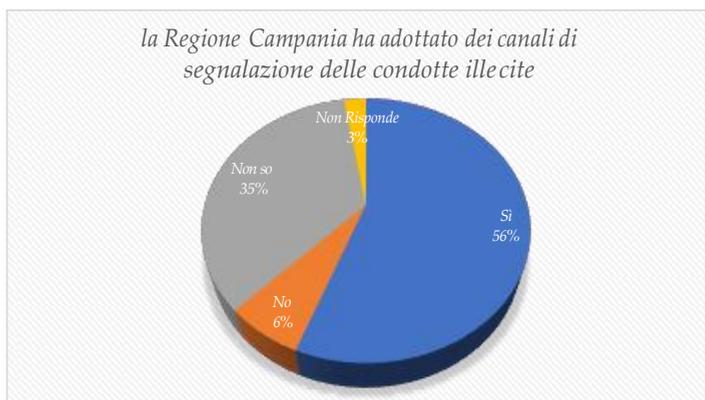
(questionari analizzati: 596)

Cosa emerge:

- **Scarsa conoscenza dei canali di segnalazione predisposti dalla Regione Campania:**

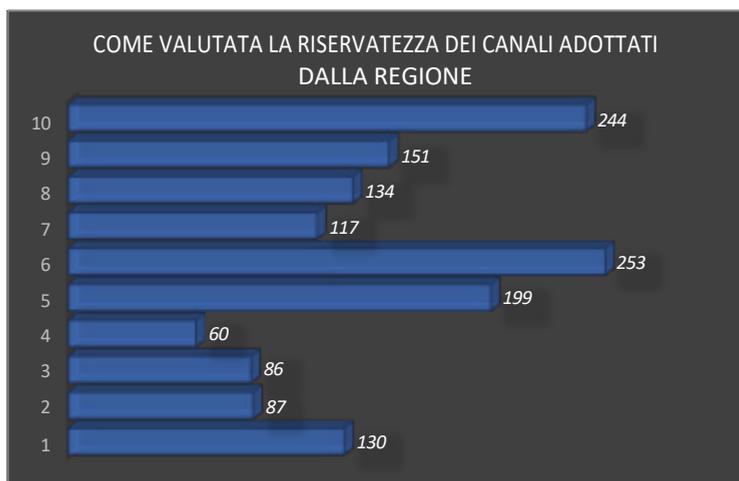
Da molte delle risposte alla domanda "La Regione Campania ha adottato dei canali di segnalazione degli illeciti? Se sì, indicare quali conosce" è emersa una mancata conoscenza degli strumenti a disposizione di chi voglia segnalare illeciti o, quantomeno, una mancata comprensione della richiesta (esempi di risposte: "Codice di comportamento"; "Corso di formazione anticorruzione"; "ANAC"; "Canali istituzionali").

Pochi i dipendenti che hanno correttamente individuato e indicato il canale di segnalazione degli illeciti, cioè il modello informatico presente sulla sezione Amministrazione Trasparente del sito della Regione da compilare e inviare al RPCT ad un indirizzo e-mail a tal scopo dedicato.

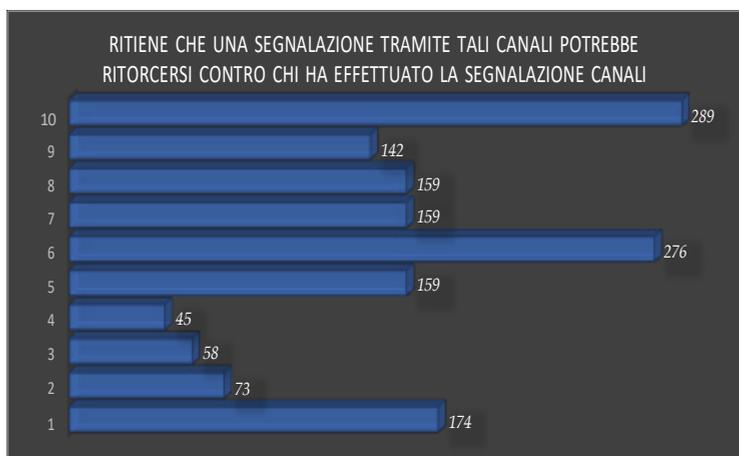


- **Scarse aspettative di tutela nell'utilizzo dei canali di segnalazione adottati dalla Regione Campania:**

> Alla domanda "Come valuta la riservatezza dei canali adottati dalla Regione?" quasi il 40 % ha dato una valutazione insufficiente.

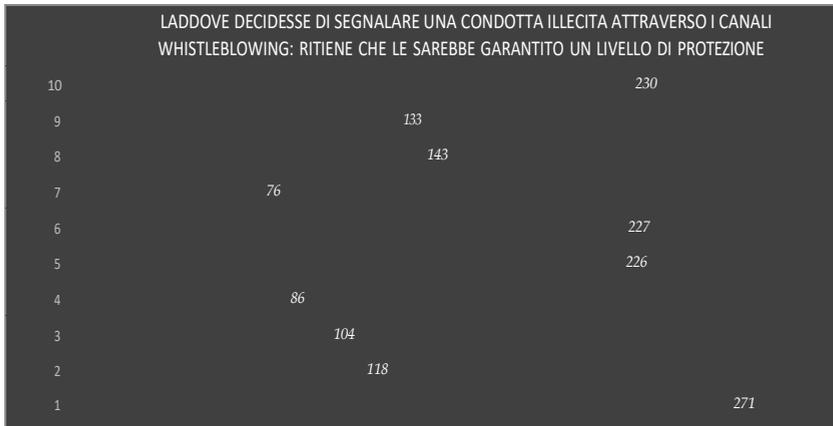


> Alla domanda "Ritiene che una segnalazione tramite tali canali potrebbe ritorcersi contro il segnalatore?" più della metà (67%) ha risposto affermativamente.



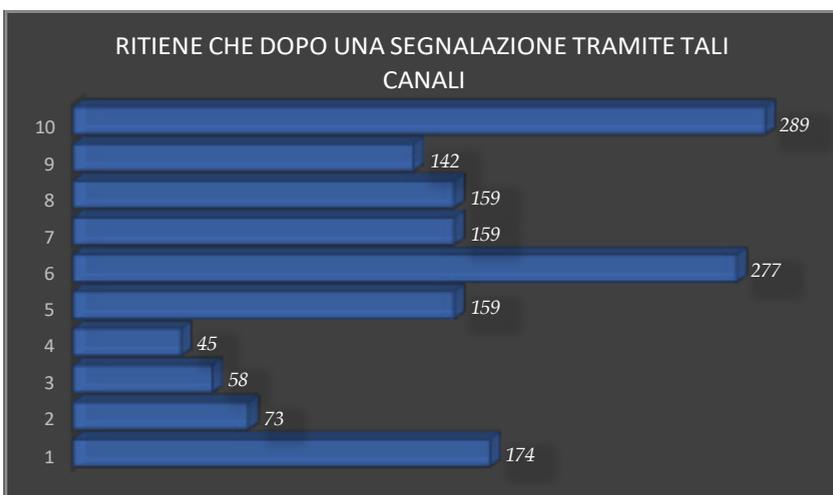
- **Scarse aspettative di tutela rispetto alla pratica del *whistleblowing* in generale:**

> Alla richiesta di indicare il livello di riservatezza e di tutela atteso dall'utilizzo dei canali *whistleblowing*, metà dei dipendenti dichiara di attendersi un livello scarso o insufficiente tanto di garanzie di riservatezza, che di garanzia contro ritorsioni e discriminazioni.

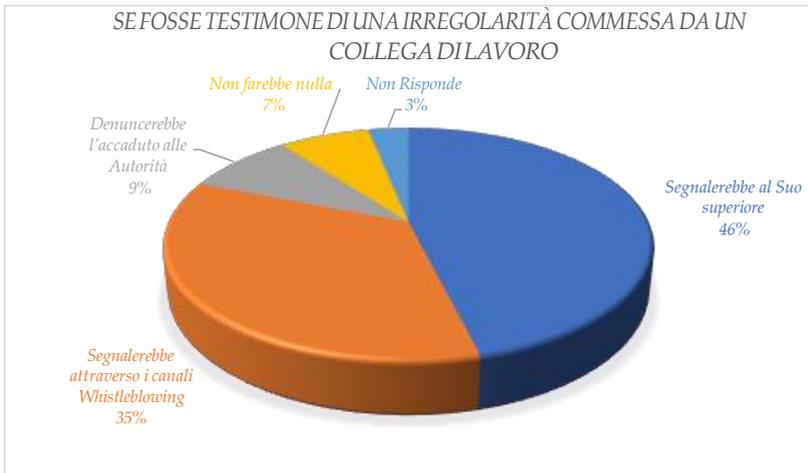


- **Discreta fiducia nella efficacia dei canali adottati dalla Regione Campania:**

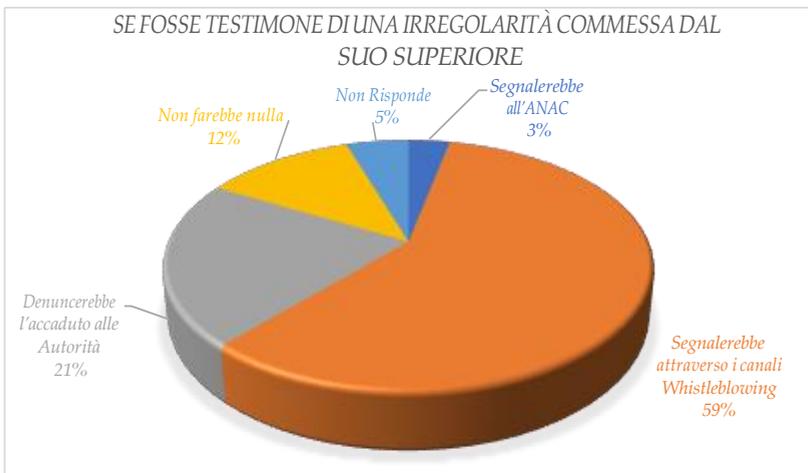
> Alla domanda “Ritiene che dopo una segnalazione tramite tali canali non accadrebbe nulla o verrebbero presi i dovuti provvedimenti?” il 67% ha dato una valutazione almeno sufficiente sul fatto che verrebbero presi i dovuti provvedimenti.



> Alla domanda “Se fosse testimone di una irregolarità commessa da un collega di lavoro, lo segnalerebbe...” il 35% ha risposto “attraverso i canali *whistleblowing*”, il 46% ha risposto “al Suo superiore”, il restante si divide tra l’opzione di denuncia all’ autorità (9%) e quella di non fare nulla (7%)¹.



> La percentuale di dipendenti che si affiderebbe ai canali *whistleblowing* aumenta al 59% se l’irregolarità da segnalare è commessa dal proprio superiore gerarchico².

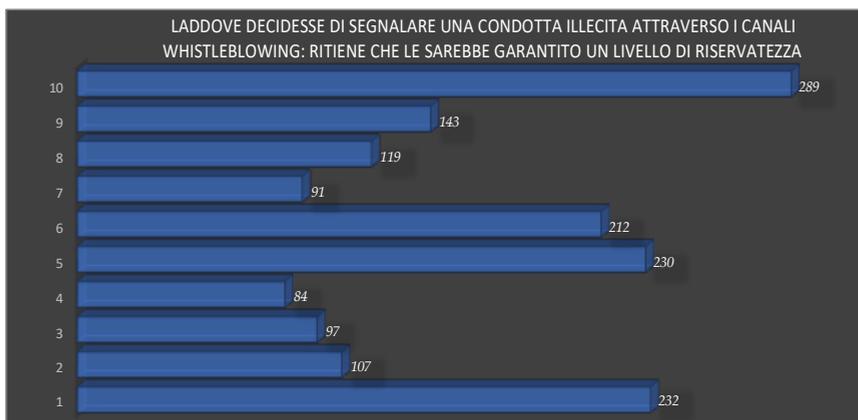


¹ Il 3% non ha fornito risposta.

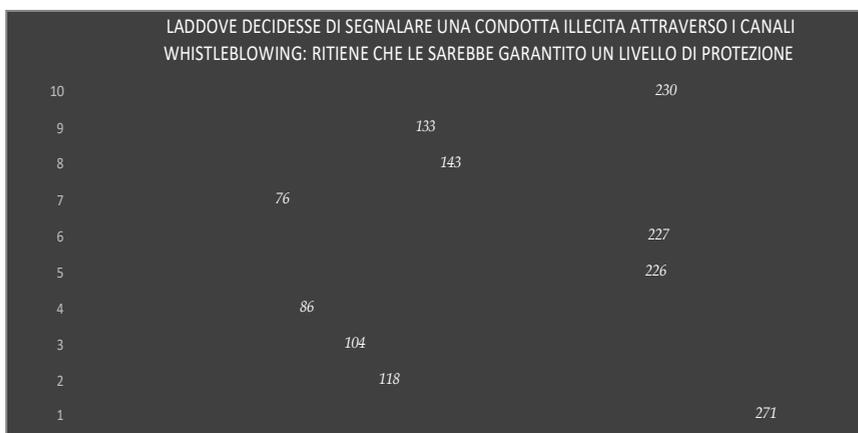
² In tale evenienza il restante 21% denuncerebbe l’ accaduto alle Autorità, il 12% non farebbe nulla, il 3% lo segnalerebbe all’ ANAC. Il 5% non ha fornito risposta.

- **Diffidenza verso il livello di tutela garantito dall'uso dei canali *whistleblowing*:**

> Alla richiesta di indicare il livello di riservatezza garantito atteso nell'utilizzo dei canali *whistleblowing*, il 46% dei dipendenti intervistati ha dichiarato di attendersi un livello basso o comunque non sufficiente.

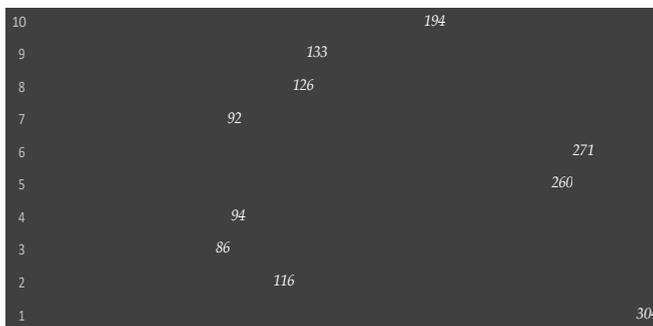


> Alla richiesta di indicare il livello di protezione atteso dopo l'utilizzo dei canali *whistleblowing*, metà degli intervistati dichiara di attendersi un livello basso o comunque non sufficiente.

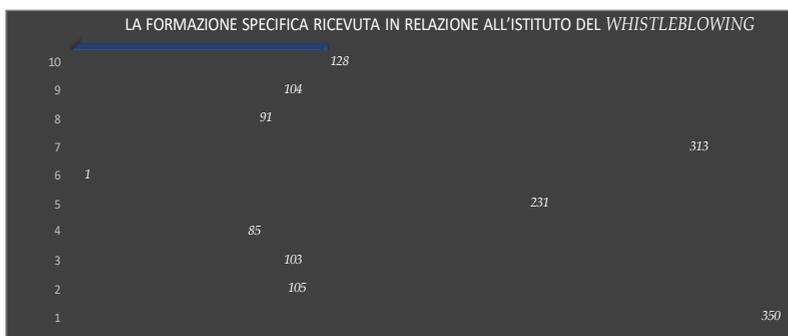


- **Scarsa conoscenza dell'istituto del *whistleblowing*:**

> Alla richiesta di indicare il grado di conoscenza personale dell'istituto, metà dei dipendenti intervistati (51%) ha risposto con valutazione insufficiente.

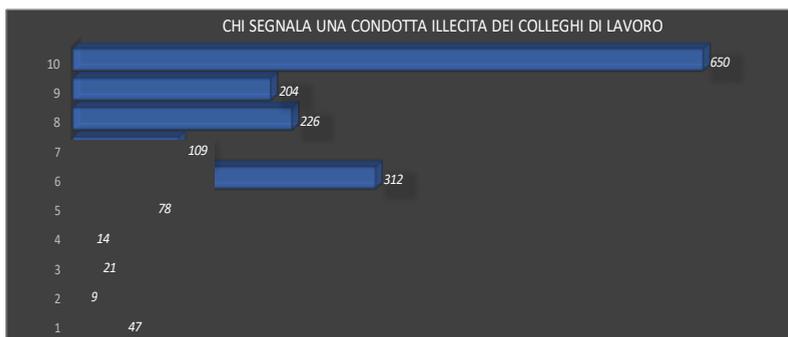


> Alla richiesta di indicare il livello di formazione ricevuta in relazione all'istituto, più della metà (57%) dichiara di aver ricevuto una formazione insufficiente.



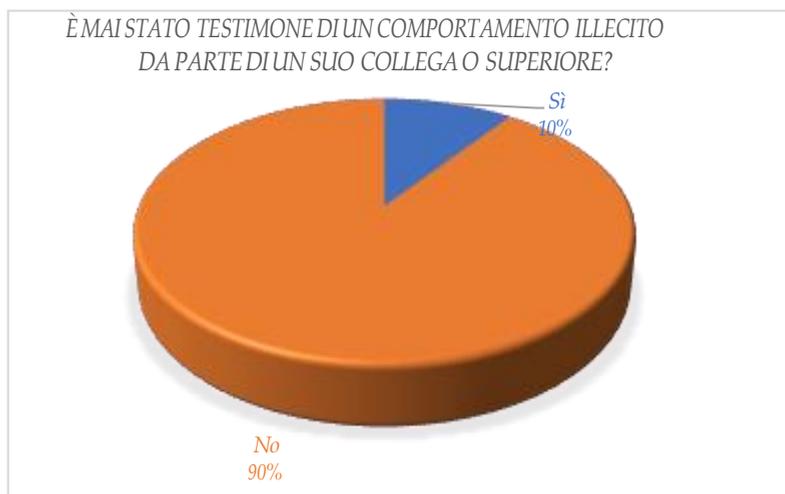
- **Elevato grado di consenso all'istituto del *whistleblowing*:**

Alla domanda “Chi segnala una condotta illecita dei colleghi di lavoro è un ficcanaso o un esempio da seguire?” il 90% dei rispondenti ha dichiarato che il segnalatore è un esempio virtuoso da imitare.



- **Scarsa presenza di illeciti negli uffici della Regione Campania o scarsa propensione alla denuncia degli stessi:**

Alla domanda “È mai stato testimone di un comportamento illecito da parte di un Suo collega o superiore?”, il 90% dei campioni ha risposto No.



3.2. Sintesi questionari su “abuso d’ufficio” somministrati ai dirigenti della Regione Campania

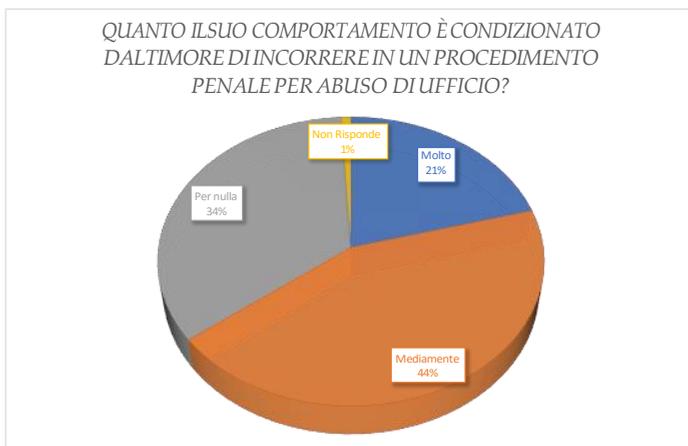
(questionari analizzati: 780)

Cosa emerge:

- **Discreto timore del personale dell’amministrazione di incappare, nello svolgimento delle funzioni, in un procedimento penale per abuso d’ufficio:**

Soltanto il 21% degli intervistati ha dichiarato che il suo comportamento nell’ambito dei procedimenti amministrativi – con particolare riguardo a quelli che sfociano nell’adozione di atti amministrativi o certificativi – è molto condizionato dal timore dell’instaurazione di un procedimento penale a suo carico per abuso d’ufficio. Il 44% risponde “mediamente condizionato”; il 34% “per nulla condizionato”³.

³ L’1% non ha indicato alcuna risposta.



- **La poca serenità d’azione del pubblico agente alimenta la burocrazia difensiva:**

Quali effetti ha il timore di un procedimento penale sull’operato dell’amministrazione?

“Rallenta il procedimento perchè l’agente tenta di ottenere le maggiori rassicurazioni possibili sulla correttezza dell’iter seguito” (risposta opzionata dal 61% degli intervistati);

“Nessuno” (22%)

“Lo rende più sollecito nella gestione della pratica” (9%)

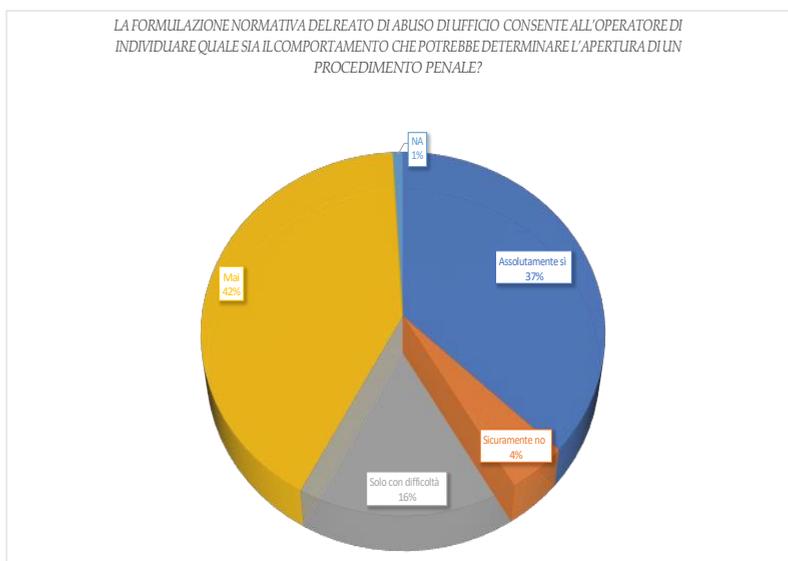
“Blocca per lunghi periodi l’adozione di atti, paralizzando l’operatività della p.a.” (6%)⁴.



⁴ Il 2% non ha indicato alcuna risposta.

- **Tendenziale incapacità dell'art. 323 c.p. di orientare il comportamento del pubblico agente:**

Alla richiesta di indicare se l'attuale formulazione della disposizione – segnatamente l'inciso "in violazione di norme di legge o di regolamento" – consente all'operatore di cogliere quale sia il comportamento suscettibile di censura, il 42% dichiara "mai"; il 4% "sicuramente no"; il 53% dichiara "si", ma il 16% di coloro che rispondono affermativamente precisano che ciò avviene "soltanto con difficoltà"⁵.

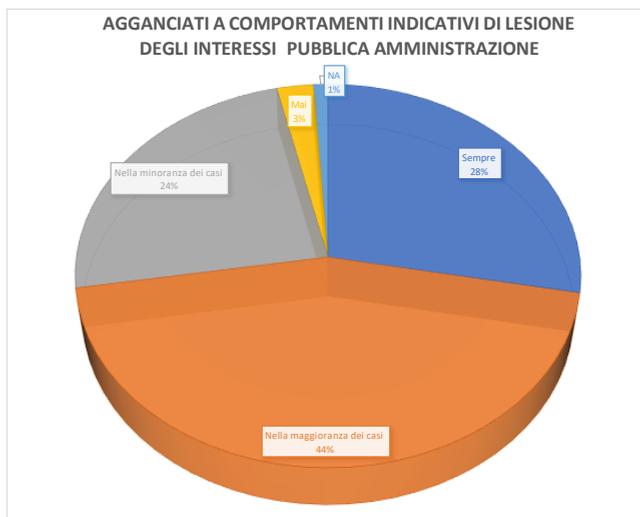


- **I comportamenti giudicati penalmente rilevanti ex art. 323 c.p. sono percepiti come effettivamente lesivi dell'interesse pubblico:**

Alla richiesta di indicare, in base alla personale percezione, il grado di frequenza con cui ai procedimenti per abuso d'ufficio corrispondono condotte effettivamente lesive degli interessi della p.a., il 44% risponde "nella maggioranza dei casi"; il 28% risponde "sempre"; il 24% risponde "nella minoranza dei casi"; il 3% risponde "mai"⁶.

⁵ L'1% non ha indicato alcuna risposta.

⁶ L'1% non ha indicato alcuna risposta.



4. L'art. 323 c.p. e la percezione del rischio-reato in capo ai Pubblici Ufficiali

Gemma Ciaglia

4.1. Premessa

Il versante penalistico della Ricerca si è soffermato altresì sul reato di abuso di ufficio. Punto di partenza della riflessione è stata l'ampia e diffusa capacità prensiva della fattispecie che, anche in ragione della clausola di riserva, costituisce di sovente oggetto di contestazione nei confronti di Pubblici Ufficiali e Incaricati di Pubblico Servizio. Nell'ambito di un Progetto volto ad analizzare (ovviamente al fine di potenziare e migliorare) le *performance* della Pubblica Amministrazione, l'attenzione si è incentrata su una ricognizione del fenomeno da un punto di vista empirico, che consentisse di comprendere le effettive ricadute applicative della norma.

Ciò al fine di indagare eventuali indici di incidenza del reato di cui all'art. 323 c.p., come riformulato dal legislatore del 1997⁷, sull'operato dei pubblici funzionari, verificando l'esistenza di possibili correlazioni tra la fattispecie così come legislativamente strutturata e disfunzioni/ritardi della macchina

⁷ La primitiva versione del reato di abuso di ufficio, opera del legislatore del 1930 e denominata abuso "innominato" di ufficio, è stata modificata un prima volta nell'ambito della riforma del 1990 e ancora, in maniera incisiva, nel 1997, nel tentativo di porre rimedio alla plurime disfunzioni operative evidenziate nel formante giurisprudenziale.

amministrativa, suscettibili di minare i fondamentali principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, a cui presidio il legislatore costituente ha posto l'art. 97 Cost.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso due principali direttrici, l'una volta a scrutinare il 'rapporto' dei pubblici funzionari con la disposizione normativa *de quo*, provando a comprendere l'impatto che il rischio di incorrere in una potenziale contestazione di abuso di ufficio produce sui singoli procedimenti amministrativi, e l'altra, invece, incentrata sul dato giurisprudenziale, analizzato sia sotto il profilo statistico che con riferimento al versante contenutistico.

L'approccio bifasico ha consentito una penetrante analisi della figura criminosa in questione, esaminata sia in ragione della reale capacità di orientare i comportamenti dei potenziali soggetti attivi del reato che in relazione alla effettiva selezione delle condotte passibili di iscrizione nel perimetro dell'art. 323 c.p. a valle del procedimento penale, costituendo dunque terreno di elezione per valutare l'opportunità/necessità di intervenire in ottica riformatrice sulla fattispecie in esame.

4.2. L'art. 323 c.p. e la percezione del rischio-reato in capo ai Pubblici Ufficiali

Con riferimento al primo aspetto, e rinviando per l'analisi dettagliata delle risposte fornite ai singoli quesiti al paragrafo di cui sopra, la proiezione dei dati raccolti attraverso la somministrazione di questionari a tutti i Dirigenti della Regione Campania – sia per gli incarichi principali che per quelli ricoperti *ad interim* – nonché ai Funzionari in qualità di Pubblici Ufficiali, ha confermato come il rischio di incorrere in un procedimento penale per abuso di ufficio sia effettivamente capace di condizionare l'operato dei pubblici ufficiali (potenziali destinatari del precetto), così incidendo negativamente sul buon andamento della Pubblica Amministrazione. Circa il 65% dei Funzionari intervistati, infatti, ha segnalato che il proprio operato, nell'ambito dei procedimenti amministrativi di pertinenza, è condizionato dal timore di incorrere in un procedimento penale per abuso di ufficio (la forbice oscilla tra il 21% di chi risponde di essere *molto condizionato* e il 44% che si dichiara *mediamente condizionato*), 'condizionamento' che per il 67% degli intervistati si traduce in un rallentamento (61%) o addirittura nel blocco (6%) della procedura in essere. Si tratta di esprimere in cifre i fenomeni, purtroppo sempre più diffusi e ampiamente percepiti, della fuga dal potere di firma e dell'amministrazione difensiva, fisiologicamente aggranciati alla scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione⁸.

⁸ **A. Castaldo**, *Migliorare le performance della Pubblica Amministrazione, Riscrivere l'abuso di ufficio, Prefazione*, Giappichelli, 2018, p. XV.

L'interferenza della fattispecie di abuso di ufficio con le performance della P.A., su cui dunque la potenziale apertura del procedimento penale finisce per gravare in maniera significativa, trova un'ulteriore forma di manifestazione nei dubbi che la formulazione della norma solleva nei diretti interessati: più del 40% dei Pubblici Ufficiali interpellati ha infatti evidenziato come la condotta da esso descritta, specie con riferimento alla *violazione di legge o di regolamento*, non sia facilmente intellegibile. Si tratta di un dato rilevante, che completa il quadro e conferma come la strutturazione del reato (ante riforma 2020) comporta un effetto disfunzionale sulle *performance* della macchina amministrativa, in netto contrasto rispetto alla *ratio* sottesa alla fattispecie e al bene giuridico che essa intende tutelare, appunto efficienza e imparzialità della Pubblica Amministrazione.

4.3. L'art. 323 c.p. nella giurisprudenza del Distretto di Corte di Appello di Salerno

L'altro fondamentale versante della Ricerca ha riguardato il formante giurisprudenziale, alla cui analisi sono stati applicati due distinti filtri, uno di carattere territoriale, l'altro di natura cronologica. Lo *screening* si è incentrato infatti sul Distretto di Corte di Appello di Salerno, con particolare riguardo alle sentenze per il reato di cui all'art. 323 c.p. adottate dall'Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, dal Tribunale e dalla Corte di Appello del Capoluogo nel quinquennio 2014-2018⁹.

Muovendo dalla constatazione dell'esistenza di un notevole *gap* tra numero di procedimenti penali iscritti per abuso di ufficio nel registro delle notizie di reato istituito presso gli Uffici di Procura e il totale di procedimenti conclusi con sentenza di condanna¹⁰, l'obiettivo è stato dunque un approfondimento di tipo contenutistico, volto a comprendere consistenza e peculiarità delle contestazioni a monte e, di conseguenza, provare a lumeggiare a valle le ragioni della esiguità delle affermazioni di penale responsabilità.

Gli esiti di detta verifica sono risultati perfettamente confermativi dell'assunto di partenza, rendendo evidente come il dato locale sia in linea con la statistica nazionale: la percentuale di contestazioni che sfociano in un accertamento del reato (e dunque in una validazione dell'ipotesi accusatoria) è oggettivamente bassissima. Esito peraltro che si replica uniformemente nelle sentenze adottate in sede di udienza preliminare e in quelle di merito in senso

⁹ Sia consentito un particolare ringraziamento ai funzionari degli Uffici competenti per la disponibilità e per la costante collaborazione prestata alle non sempre semplici operazioni di reperimento dei dati e delle relative sentenze.

¹⁰ Si veda da ultimo A. Cherchi, I. Cimmarusti, V. Maglione, *Molti processi, poche condanne. Ma l'abuso di ufficio frena la Pa*, Sole24Ore del 15.06.2020, p. 4.

stretto. Già con riferimento all'udienza preliminare, e tenendo dunque presente come si discorra unicamente dei casi di definizione intervenuta in quella fase, di 39 sentenze adottate nel quinquennio (e senza considerare quelle che dichiarano l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione o per morte del reo, le sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti o quelle con cui l'Ufficio ha dichiarato la propria incompetenza per territorio, che ammontano complessivamente a una dozzina) si è potuto constatare come ben 15 siano state pronunce di proscioglimento ai sensi dell'art. 425 c.p.p. e addirittura 11 siano consistite in sentenze assolutorie assunte in esito alla scelta del rito abbreviato da parte degli imputati.

Particolarmente significativa è la proiezione delle percentuali con riferimento alle sentenze adottate dal Tribunale, dunque nei giudizi di merito di primo grado: **su un totale di 80 sentenze pronunciate relativamente ad ipotesi di abuso di ufficio** (per le quali l'Ufficio di Procura ha ritenuto di esercitare l'azione penale) **ben 40 concludono per l'assoluzione degli imputati**. Se si pone mente al numero di pronunce che dichiarano l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione (n. 20 sentenze), a quelle promiscue, cioè in parte di condanna e in parte di assoluzione (n. 9 sentenze) e a quelle di dichiarazione di estinzione del reato per sopravvenuta morte del reo (n. 2 sentenze), si giunge ad individuare nelle **restanti 9** le uniche sentenze propriamente di condanna.

Proporzioni tra gli esiti che restano più o meno inalterate per le sentenze emesse dalla Corte di Appello (di 61 sentenze prese in considerazione solo 8 sfociano in condanna, mentre le restanti sono ripartite tra assoluzioni (n. 30 sentenze), dichiarazioni di estinzione del reato per intervenuta prescrizione (n. 20 sentenze) o per morte del reo (n. 1 sentenza) e riqualificazione del fatto in altra fattispecie (n. 2 sentenze).

Emerge dunque come la formulazione del reato di abuso di ufficio abbia permesso una pesca 'a strascico' in fase di indagini preliminari, consentendo agli Uffici di Procura di configurare tale illecito penale nelle vicende più disparate, senza però che le ipotesi accusatorie reggano alla prova dei fatti rappresentata dal dibattimento.

L'analisi del formante giurisprudenziale da un punto di vista contenutistico ha confermato come una corretta ermeneutica dell'art. 323 c.p. possa consentire la adeguata selezione dei fatti costituenti abuso di ufficio, riportando così la fattispecie su un binario più lineare, percorrendo il quale sia possibile evitare i plurimi effetti distorsivi connessi alla (superficiale e dunque erronea) formulazione dell'addebito provvisorio.

In altri termini, il novero di casi iscritti *sub* art. 323 c.p. sottoposti al vaglio dell'istruttoria risulta di fatto caratterizzato da una conformazione eccentrica

rispetto al tipo, che ben potrebbe essere evitata attraverso una più puntuale e attenta valutazione dei fatti *ab imis*.

5. Il nuovo volto dell'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)¹¹

Fabio Coppola

La legge di conversione del c.d. D.L. Semplificazioni (L. 11 settembre 2020, n. 120) rende definitiva la riforma del reato di abuso d'ufficio, varata con decretazione d'urgenza (D.L. 16 luglio 2020, n. 76) per rispondere all'allarmante fenomeno della c.d. amministrazione difensiva, che il progetto di ricerca "*Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance*" ha contribuito a definire e a misurarne l'impatto all'interno della Regione Campania¹².

La modifica normativa segue una vivace discussione scientifica¹³, terminata con l'articolazione della proposta di riforma "Castaldo-Naddeo", le cui coordinate sono state parzialmente accolte all'interno del nuovo fenotipo criminale.

La riforma incide infatti sulla condotta del reato, sostituendo la locuzione "di norme di legge o di regolamento" dell'art. 323 c.p. con le parole "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".

Restano invariati, invece, l'evento e l'elemento soggettivo.

Anche la condotta omissiva, relativa alla mancata astensione "in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti", non subisce modifiche.

Come già segnalato¹⁴, il *lifting* sulle violazioni tipiche rilevanti opera secondo tre direttrici: quale 'sforbiciata' *quantitativa* del catalogo delle fonti capaci di attivare l'abuso d'ufficio, dal quale viene esplicitamente escluso il regolamento; tramite la selezione *qualitativa* delle sole leggi – o degli atti equiparati alla legge – che disciplinano espressamente la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio; con l'introduzione, quale "ele-

¹¹ Il presente contributo anticipa parte di un lavoro destinato alla pubblicazione di un volume collettaneo edito da Giappichelli.

¹² Per una breve disamina degli esiti della ricerca, si rimanda al presente Quaderno. Sia inoltre consentito rinviare a F. Coppola, *Abuso d'ufficio: appunti per una possibile riforma dai lavori della Law Commission sulla common law offence of Misconduct in Public Office*, in *Archivio Penale*, 2/2020, 13-18.

¹³ Si rimanda ai lavori e alla proposta di riforma contenuti in A. R. Castaldo (a cura di), *Migliorare le performance della Pubblica Amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, 2018.

¹⁴ Cfr. A. R. Castaldo - F. Coppola, *La riforma dell'abuso d'ufficio nel D.L. "Semplificazioni"*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 17 luglio 2020.

mento negativo del fatto”¹⁵, dell’assenza di margini di discrezionalità nella disciplina legislativa che può attivare contestazioni ai sensi dell’art. 323 c.p. Restrungendo ‘a monte’ il catalogo delle condotte da sottoporre alla lente d’ingrandimento (anche mediatica) del procedimento penale, l’intento perseguito dal legislatore è quello di assicurare l’operatore pubblico, censurando di fatto la slabbratura operata per via ermeneutica attraverso l’inclusione nel cono delle “norme di legge” delle ‘porose’ violazioni ‘mediate’ della legge e gli evanescenti principi costituzionali dal contenuto percettivo, quale il divieto di favoritismi (art. 97 Cost.)¹⁶.

L’intervento penale si inserisce altresì in una più ampia prospettiva, quella cioè di garantire maggiore snellezza e prontezza alla decisione amministrativa, semplificandone l’iter e contenendo l’area del rischio penale.

Riprendendo sinteticamente le considerazioni avanzate nei primi commenti ‘a caldo’, esse si sedimentano lungo due versanti opposti.

Da un lato, pure apprezzando lo spazio residuale che riscopre l’intervento penale in un settore nevralgico della vita del Paese, non v’è chi non veda come la riforma possa concretizzarsi in una sostanziale abrogazione della fattispecie¹⁷.

Detta considerazione deriva sia dalla scelta di intervenire con la cesoia sulla struttura del reato (anziché ripensare *ex novo* la norma), lasciando così spazio ad un’ulteriore selezione ‘a valle’ operata dal dolo intenzionale, rimasto intatto dalla riforma, sia dalla difficoltà (secondo alcuni impossibilità) che il reato di abuso d’ufficio si manifesti attraverso la violazione di specifiche regole di condotta disciplinate dalla legge¹⁸, finendo così per avere uno spazio operativo davvero marginale, riservato nella generalità dei casi agli apparati esecutivi della P.A.

Se il sospetto di una tacita abrogazione della fattispecie dovesse essere confermato dalla inoperatività giudiziaria della stessa, potrebbe realizzarsi un ulteriore effetto *boomerang*.

Non è da escludere infatti che il forte simbolismo dell’intervento penale si lasci attrarre (complice magari qualche caso mediatico) dall’ansia di ‘messa a punto’ delle leggi con margini di discrezionalità ad ‘alto rischio’ di abuso. Con l’ovvia

¹⁵ Cfr. T. Padovani, Vita, morte e miracoli dell’abuso d’ufficio, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8, 10.

¹⁶ Così A. R. Castaldo - F. Coppola, op. cit.

¹⁷ In tal senso, cfr. G. Amato, Abuso d’ufficio: meno azioni punibili, così la nuova riforma “svuota” il reato, in *Guida al Diritto*, 34-35, 8 agosto 2020; A. R. Castaldo - F. Coppola, op. cit.; M. Naddeo, I tormenti dell’abuso d’ufficio tra teoria e prassi. Discrezionalità amministrativa e infedeltà nel nuovo art. 323 c.p., in *Penale. Diritto e Procedura*, Pacini Giuridica, 10 agosto 2020, 4.

¹⁸ Cfr. G. Amato, op. cit. e G. L. Gatta, Da ‘spazza-corrotti’ a ‘basta paura’: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell’abuso d’ufficio, approvata dal Governo “servo-intese” (e la riserva di legge?), in *Sistema Penale*, scheda del 17 luglio 2020.

conseguenza di svilire l'ambizione che la rubrica "Semplificazioni" attribuita alla riforma sottende, attraverso una burocrazia ancora più asfissiante, con regole che lasciano sempre meno spazio alla discrezionalità¹⁹. Un male forse ancora peggiore del pericolo di incorrere nel procedimento penale per abuso d'ufficio.

Sul versante opposto, invece, si lamenta il rischio, forse più insidioso, della riespansione di affini fattispecie penali a copertura delle 'zone franche' lasciate dalla riforma, con svilimento delle speranze di 'sogni tranquilli' per il pubblico agente²⁰.

Ad esempio, potrebbero riacquistare spazio il peculato per distrazione (art. 314 c.p.)²¹, con il pesante bagaglio in termini di rigore sanzionatorio previsto dall'art. 4 *bis* ord. pen., così come modificato dalla c.d. L. Spazzacorrotti, che lascia margini estremamente ridotti all'esecuzione della pena al di fuori del carcere, il rifiuto/omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), in precedenza assorbito nell'abuso d'ufficio quale reato più grave²², e la forma omissiva dell'abuso d'ufficio che potrebbe "riattivare il sindacato penalistico sulla riserva di merito", rimproverando all'agente pubblico la violazione del contegno omissivo (l'obbligo di astensione, non toccato dalla riforma) imposto dal "principio costituzionale di equidistanza" ai sensi dall'art. 97 Cost.²³.

Ancora.

L'esercizio di un potere discrezionale votato all'esclusivo scopo di danneggiare o vessare qualcuno potrebbe rilevare, a seconda dei casi, quale violenza privata (art. 610 c.p.) o *mobbing* (punito, a talune condizioni, ai sensi dell'art. 572 c.p.).

Infine, nelle ipotesi di "ingiusto vantaggio patrimoniale", le condotte non più abusive potrebbero trasformarsi nelle più gravi contestazioni (si spera non ardite) per i delitti di corruzione, di cui solitamente l'abuso d'ufficio fungeva da reato 'spia'.

Insomma, si delinea un non semplice rompicapo giuridico, la cui soluzione sarà rimessa, ancora una volta, alla magistratura procedente e sul cui prevedibile esito, al momento, non resta che affidarci all'auspicio di una gestione prasseologica conforme allo 'spirito' della riforma, capace dunque di

¹⁹ Sembra possano leggersi in tal senso le preoccupazioni di A. Sessa, Spazio libero dall'illicito ed efficienza dell'azione amministrativa pubblica: le ragioni della politica criminale, 24, opera in corso di pubblicazione.

²⁰ In tal senso, cfr. M. Donini, Reati contro la P.A. e riconoscibilità del precetto. L'imputazione del formante amministrativo e di quello giurisprudenziale, in *Archivio Penale*, 2/2020, 4-5; M. Gambardella, Simul stabunt vel cadent. Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio, in *Sistema Penale*, 7/2020, 162; T. Padovani, op. cit.; A. Sessa, op. cit., 26; V. Valentini, Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio, in *disCrimen*, 14 settembre 2020, 11 ss.

²¹ Così T. Padovani, op. cit., 11.

²² Cfr. M. Gambardella, op. cit., 153.

²³ Cfr. V. Valentini, op. cit., 12.

valorizzare in motivazione, non soltanto il dato formale delle violazioni ora rilevanti, bensì anche il nesso di rischio rispetto all'evento che la proposta "Castaldo-Naddeo" intendeva positivizzare²⁴.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- G. Amato, Abuso d'ufficio: meno azioni punibili, così la nuova riforma "svuota" il reato, in Guida al Diritto, 34-35, 8 agosto 2020;
- G. Amato, op. cit. e G. L. Gatta, Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura': il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal Governo 'salvo intese' (e la riserva di legge?), in Sistema Penale, scheda del 17 luglio 2020.
- A. Castaldo, Migliorare le performance della Pubblica Amministrazione, Riscrivere l'abuso di ufficio, Giappichelli, 2018, p. XV.
- A. R. Castaldo - F. Coppola, La riforma dell'abuso d'ufficio nel D.L. "Semplificazioni", in Il Quotidiano Giuridico, 17 luglio 2020.
- A. Cherchi, I. Cimmarusti, V. Maglione, Molti processi, poche condanne. Ma l'abuso di ufficio frena la Pa, Sole24Ore del 15.06.2020, p. 4.
- F. Coppola, Abuso d'ufficio: appunti per una possibile riforma dai lavori della Law Commission sulla common law offence of Misconduct in Public Office, in Archivio Penale, 2/2020, 13-18.
- M. Donini, Reati contro la P.A. e riconoscibilità del precetto. L'imputazione del formante amministrativo e di quello giurisprudenziale, in Archivio Penale, 2/2020, 4-5;
- M. Gambardella, Simul stabunt vel cadent. Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio, in Sistema Penale, 7/2020, 162;
- M. Naddeo, I tormenti dell'abuso d'ufficio tra teoria e prassi. Discrezionalità amministrativa e infedeltà nel nuovo art. 323 c.p., in Penale. Diritto e Procedura, Pacini Giuridica, 10 agosto 2020, 4.
- T. Padovani, Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio, in Giurisprudenza Penale Web, 2020, 7-8, 10.
- A. Sessa, Spazio libero dall'illecito ed efficienza dell'azione amministrativa pubblica: le ragioni della politica criminale, 24, opera in corso di pubblicazione.
- V. Valentini, Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio, in disCrimen, 14 settembre 2020, 11 ss.

²⁴ In tal senso, Cfr. A. Perin, L'imputazione per abuso d'ufficio: riscrittura della tipicità e giudizio di colpevolezza, in La Legislazione Penale, 23.10.2020, 36.

Note

Prof. Avv. Andrea R. Castaldo

Ordinario di Diritto Penale

Università degli Studi di Salerno

Presidente Commissione di Studio e Riforma dell'art. 323 c.p.

Responsabile scientifico del Progetto CUR

Avv. Gemma Ciaglia

Dottore di ricerca in Diritto Penale

Componente del Gruppo di Ricerca, quale Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Salerno

Avv. Fabio Coppola

Dottore di ricerca in Diritto Penale

Componente del Gruppo di Ricerca, quale Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Salerno

Dott.ssa Valentina Acanfora

Componente del Gruppo di Ricerca, quale Borsista di ricerca, Università degli Studi di Salerno

Dott. Giovanni de Bernardo

Componente del Gruppo di Ricerca, quale Borsista di ricerca, Università degli Studi di Salerno

Membri del tavolo

Università degli Studi di Salerno

Andrea R. Castaldo - *Coordinatore del Tavolo*

Valentina Acanfora

Gemma Ciaglia

Fabio Coppola

Giovanni de Bernardo

Università degli Studi di Napoli Federico II

Vinicio Brigante

Gabriella De Maio

Fiorenzo Liguori

Silvia Tuccillo

Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Giuseppe Alesci

Giovanna Golino

Stefano Manacorda

Università di Napoli L'Orientale

Paolo Cefarelli

Michele Gallo

Claudio Nobili

Università degli Studi di Napoli Parthenope

Federico Alvino

Alfredo Celentano

Gabriella D'Amore

Luigi Lepore

Università degli Studi del Sannio

Pierpaolo Forte

Francesco Rota

Donato Vese

Paolo Esposito

Alessandra Piconese

Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Carla Acoella



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

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

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

