

PREFAZIONE

Che il diritto, ed in particolare quello amministrativo, fosse un sistema, si è sempre saputo. Il lemma “sistema” è stato usato da tempo immemorabile soprattutto dalla dottrina, ma non di rado anche dalla giurisprudenza, e tra i suoi frutti, ha dato luogo anche alla categoria della c.d. interpretazione “sistemica”. L’ambizione di costruire un “sistema di diritto” ha fatto parte anche della teologia politica, nel tentativo di costruire una dogmatica laica al posto di quella religiosa, spinti dalla illusione del positivismo scientifico che aveva dato luogo anche al positivismo giuridico. Per documentarsi è sufficiente studiare i tre magnifici volumi di Mario Losano, *Sistema e struttura del diritto*, Giuffrè, Milano, 2002.

Tuttavia mentre fu abbastanza chiaro, fin dai primi del 900, che detto sistema non poteva essere perfetto e quindi chiuso in sé stesso e autoreferenziale, come predicava la componente più autoritaria della dottrina dello Stato, non altrettanto chiara apparve la sua “complessità”. La filosofia del diritto del secondo novecento si è concentrata su altri metodi (realismo, decostruzionismo, formalismo, nichilismo e perfino analisi economica del diritto), ma fino a poco tempo fa non ha concentrato la propria attenzione sul fenomeno della complessità giuridica. I primi lavori a cominciare dalla splendida voce di Angelo Falzea in *Enciclopedia del Diritto Annali*, vol. I, 2007 e dal libro di Ugo Pagallo, *Teoria giuridica della Complessità*, Giappichelli, Torino, 2006 e pochi altri. Nel diritto amministrativo, soprattutto sostanziale, non pochi hanno sfiorato il tema della complessità, come per la sua rilevanza, il volume di Domenico D’Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002. Finalmente con il volume della Collana di Diritto dell’Economia che qui presento Francesco Monceri riempie un vuoto con una analisi a tutto campo della complessità nel sistema della amministrazione pubblica. Non è un caso che l’Autore prenda le mosse dalla Teoria dei Sistemi del prof. Von Bertalanffy, teoria che per le sue suggestioni aveva già ispirato l’omonima sociologia “sistemica” di Niklas Luhmann autore che dovrebbe essere studiato a fondo dai giovani studiosi di diritto amministrativo per la ricchezza degli spunti che offre ad una analisi non tradizionale e non formalistica di concetti quale procedimento (legislativo, amministrativo e giudiziario), sottosistema (visto nei rapporti tra sistema politico e sistema sociale) ecc.

Probabilmente, almeno in Italia, il tentativo di ridurre la complessità amministrativa mediante reiterati tentativi di interventi di semplificazione, è fallito. Monceri ne spiega accuratamente le ragioni giuridiche; mi permetto di aggiungere alle sue anche alcune considerazioni sulla non attualità del sistema amministrativo nel suo complesso in Italia, alla data del 2020.

Quel sistema era nato per un mondo di principi e di valori (etici) che non esiste più: alla logica dei valori e dell'interesse pubblico, si è sostituita quella dei gruppi di pressione, degli stakeholder e come già rilevava Massimo Severo Giannini, della contrapposizione tra interessi pubblici canonizzati (ne vediamo spesso degli esempi, quali i conflitti tra Ministri in ordine alle disposizioni da impartire per contrastare il virus COVID19).

Una dimostrazione del fallimento è costituita dalla sorte degli sportelli unici (SUAE, SUAP, ecc.) che dovevano semplificare o addirittura unificare l'azione amministrativa nel campo della iniziativa economica privata. Al di là dei ritardi, ciò che frena la "semplificazione" è la visione novecentesca cara a Rudolf Smend del potere politico come integratore dei conflitti sociali. Di ciò risente la stessa normativa statale e regionale che attribuisce comunque al potere politico la decisione finale, anche quando si tratta di situazioni giuridiche soggettive direttamente protette dall'ordinamento giuridico europeo come diritti soggettivi (il caso delle autorizzazioni della direttiva Bolkenstein n. 123/2006; ma anche delle direttive sulle grandi reti di trasporto, comunicazioni, energia con particolare riferimento al sistema di autorizzazione degli impianti di produzione di elettricità da energie rinnovabili). Fin quando non si rimuoveranno lacci e laccioli sarà impresa ardua semplificare la complessità della pubblica amministrazione; e non è detto che la digitalizzazione si dimostri la panacea di tutti i mali. Il fatto è che come ben dimostrato da Niklas Luhmann, la pubblica amministrazione è un sottosistema del sistema politico (questa scelta è stata fatta anche dalla nostra Costituzione, immettendo le norme sulla pubblica amministrazione nella sezione dedicata al Governo, con buona pace dei fautori della neutralità e del servizio esclusivo alla Nazione di cui agli artt. n. 97/98). La grande riforma economico-sociale della legge n. 421/92 attuata con il d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. ha finito per vincolare ancora di più la burocrazia alla classe politica con i conseguenti effetti nel bene e nel male.

Per uscire dalle sabbie mobili occorre rivoluzionare (e non solo riformare) il sistema di diritto amministrativo, ridando alla discrezionalità amministrativa la forza che le è propria, ma nel contempo privatizzando tutto il pubblico impiego, ed esponendolo alle normali relazioni sociali tra datore di lavoro e lavoratore. Forse questo è l'unico modo per non soccombere alla A.I. che fra qualche tempo potrebbe apparire la soluzione più semplice (ma a danno di tutti, cittadini e p.a.).

Eugenio Picozza

Capitolo Primo

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA, COMPLESSITÀ, COMPLESSITÀ GIURIDICA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Complicazione, complicatezza, complessità. – 3. Visione olistica e interdipendenza delle relazioni interne al sistema giuridico e interazioni esterne quale interscambio del sistema giuridico, come sistema aperto, con l'ambiente e gli altri sistemi che descrivono la complessità. – 4. Dalla complessità alla complessità giuridica. – 5. Sistemi aperti e sistemi chiusi. – 6. Complessità sociale, complessità giuridica e complessità dell'azione amministrativa. – 7. L'ipercomplessificazione giuridica. – 8. Riflessi sul diritto amministrativo. – 9. Procedimenti di semplificazione e equilibrio "stazionario" o "quasi stazionario". Complicazione e complicatezza nel quadro della nuova fase della complessità giuridica globale e locale. – 10. Verso il superamento della funzione giurisdizionale pubblica. – 10.1. Forme pregiudiziali di risoluzione delle controversie, ADR e ODR. – 10.2. Oltre le ADR/ODR. Il giudice elettronico. La privatizzazione/automazione del sistema giudiziario.

1. *Premessa*

Nelle pagine che seguono ci si propone esplorare le possibili interazioni tra gli studi afferenti alla "complessità" e, più in particolare alla c.d. complessità giuridica¹, e la sempre più ricercata finalità di pervenire a idonee forme di semplificazione dell'amministrazione e dei procedimenti in cui si sostanzia il suo agire concreto². Il punto di avvio di tale lavoro intende, infatti, prendere le

¹ Per un'introduzione generale al tema della "complessità giuridica" v. almeno A. FALZEA, v. *Complessità giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, 2007; U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, Torino, 2006; B. TRONCARELLI, *Complessità e diritto. Oltre la ragione sistemica*, Milano, 2002; N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978.

² L'interesse per la semplificazione amministrativa è andato nel corso del tempo prendendo vigore sempre maggiore determinando il florilegio di studi che ne interessano, anche settorialmente, i molteplici aspetti. Per un inquadramento unitario del tema v. di recente L. TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016; AA.VV., *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015; F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008; G.

mosse dall'assunto che ogni tentativo di riduzione/semplificazione amministrativa non possa che trarre evidente giovamento da una visione "olistica" del fenomeno giuridico quale parte di un sistema aperto e complesso che interagisce con altri sistemi, oltre che con i propri sotto-sistemi quali appunto quello amministrativo, e col suo ambiente³.

La semplificazione del quadro normativo e procedimentale è un tema che interessa ormai da lungo tempo il dibattito dottrinario e ancor prima il sistema giuridico, dato che il problema della semplificazione è certamente nato molto prima del suo stesso riconoscimento⁴. Avendo riguardo all'amministrazione, chiamata al non agevole compito di attuare *interessi* e *valori*, e di erogare o garantire servizi in continuo mutamento, la finalità di semplificare, pur perseguita con effettivo vigore almeno a partire dalla legge n. 241/1990, sembra rimanere insensibile ai risultati ottenuti in altre scienze e non sempre capace di cogliere "isomorfismi" tra sistemi "disseminati ovunque". Rinunciando ad appropriarsi di un metodo, frutto anche degli studi giuridici, che avrebbe forse consentito di meglio comprendere la realtà e le nuove necessità che essa continuamente propone⁵. Per questo, se è da tempo che ci si è spinti fino a denun-

SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008; G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006; L. VANDELLI-G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato (1979)*, in ID., *Scritti*, vol. VII, Milano, 2005. Sia consentito, infine, rinviare a F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, 2016.

³ Si veda N. LUHMANN-R. DE GIORGI, *Teoria della società* (1991), Milano, 2003; L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni* (1967), Milano, 2004.

⁴ A. CALBUCCI, *La complessità del diritto e il diritto della complessità*, in ID. (a cura di), *La complessità del diritto. Nuovi itinerari del pensiero contemporaneo*, Napoli, 2009, p. 45 «ancor oggi, riflettere sulla complessità è un'impresa "parassitata" dal discorso della semplificazione del Diritto. Senza dubbio è opportuno semplificare tutto ciò che si rivela abusivamente e inopportunamente complicato. Del resto, non tutto ciò che si crede complesso, lo è sempre veramente. Tuttavia, è difficile pretendere di correggere la complessità in nome di un ipotetico stato originario semplice e assolutamente ordinato del Diritto. Per di più, semplificare non è sempre semplice, a volte non è neppure auspicabile dal momento che non si dovrebbe con ciò privilegiare la riduzione all'invenzione, alla creazione ininterrottamente rilanciata di nuove interrogazioni e al riconoscimento di nuove possibilità di relazioni».

⁵ Per una puntuale ricostruzione v. L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi*, cit., p. 38 s., che rileva come «in molti fenomeni biologici, nonché in altri pertinenti alle scienze sociali e comportamentistiche, sono applicabili espressioni e modelli matematici. Si tratta ovviamente di espressioni e di modelli che non vertono sulla entità della fisica e della chimica, e che, in questo senso, trascendono la fisica come modello di «scienza esatta». L'analogia strutturale tra questi modelli e il loro isomorfismo in settori differenti divenivano chiari; e assumevano un ruolo centrale proprio quei problemi di ordine, d'organizzazione, di complessità, di

ciare la “*crisi*” stessa del diritto amministrativo⁶, minore strada è stata percorsa relativamente ai problemi generali che interessano le difficoltà che tale crisi ha determinato.

Eccezion fatta per l’analisi economica del diritto⁷, l’apporto proveniente da altre scienze che andavano elaborando nuove letture del presente, come la *teoria dei sistemi* e le nuove configurazioni della *complessità*⁸, pur sfociando nel tentativo di definire la “*complessità giuridica*”, è stato per lo più ignorato.

Per contro, una maggiore attenzione a tali risultanze avrebbe potuto aiutare a riconoscere i nuovi paradigmi che vanno emergendo nel mondo giuridico con una rapidità tale da non poter disattendere l’urgenza di definire «ciò che, in quanto *complexus*, stabilisce un nesso unitivo nella stessa molteplicità»⁹ determinando la coesistenza tra un profilo statico, la complessità del diritto, e un profilo dinamico, costituito dalla sua perenne evoluzione¹⁰. Urgenza che pur deve muoversi nella consapevolezza del successivo dubbio se «gli stati di ordine e di disordine sono stati di cose che vengono via via scoperti, o si tratta di stati di cose che vengono via via inventati»¹¹.

In via di prima approssimazione, dalla prospettiva appena delineata è possibile trarre una prima utilità, ossia che l’oggetto della semplificazione amministrativa è un sistema giuridico divenuto ulteriormente complessificato. Ciò implica che il tentativo di ridurre tale complessità semplificando l’amministrazione e i suoi procedimenti deve non solo tener conto dell’insieme – del sistema – piuttosto che delle sue singole parti, ma anche del fatto che, in un pro-

teleologia, ecc., che venivano programmaticamente esclusi nell’ambito della scienza meccanicista».

⁶ V. ad es. J.J. BENVENUE, *Le droit administratif, une crise sans catastrophe*, in *Droits*, 4/86, p. 93.

⁷ In senso critico v. E. PICOZZA, *Neuroscience, Science of Nature and Social Sciences*, in ID (ed.), *Neurolaw: An Introduction*, Berlino-Torino, 2016, *chapter 1*, p. 12, «*This joint effort might also show the limits of some reductionist theories as the law economic analysis that leads to neglect, through the exaltation of the market relationship among human beings (i.e. the relationship between producer and consumer), the sharing experience and the need for tendential equal relationships, especially from the point of view of a value like dignity*». V., ancora in senso critico D. VESE, *Decisione amministrativa complessità e scienza. Il dibattito sul metodo nel diritto amministrativo tra epistemologia ed ermeneutica*, in www.dirittoamministrativo.org, p. 18 ss.

⁸ Per le evidenti affinità tra i due approcci teorici v. M.C. TAYLOR, *The moment of complexity. Emerging network culture*, Chicago-London, 2001, p. 141.

⁹ Cfr. U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, cit., p. 2.

¹⁰ Cfr. A. FALZEA, v. *Complessità giuridica*, cit., p. 201.

¹¹ H. v. FOERSTER, *Disordine/ordine: scoperta o invenzione?* (1984), in ID., *Sistemi che osservano*, a cura di M. CERUTI-U. TELFNER, Roma, 1987, p. 191, propende per la seconda soluzione.

cesso circolare determinato dall'inevitabile circostanza che l'azione di semplificazione è essa stessa parte del sistema, gli stessi istituti della semplificazione possono subire processi di complicazione/complenessificazione.

La semplificazione dell'amministrazione, in quest'ottica, non può essere ritenuta un fine esterno al sistema ma deve anche essere considerata una parte dello stesso e, come tale, è necessario intenderla come un ulteriore fattore di complenessificazione del "tutto".

Della distinzione tra complicazione e complenessificazione si darà nel seguito una trattazione più precisa, perché ciò risulta essenziale per "graduare" i diversi problemi che interessando l'azione amministrativa, riguardano altresì gli istituti e le politiche che mirano a semplificarla.

Specie se, com'è avvenuto e avviene, si procede "inseguendo" le singole disfunzioni inserendo "rimedi" sempre nuovi nel procedimento, appesantendolo inevitabilmente.

Nel frattempo, agli insuccessi della semplificazione amministrativa, che come appena detto sono pur essi intervenuti a complicare il quadro normativo complessivo, si sono sommate nuove criticità innescate da ultimo dalla crisi economica, della quale la complicazione amministrativa costituisce al contempo effetto e causa, che hanno determinato la transizione dalla fase della "necessità" alla fase dell'assoluta "urgenza" di de-burocratizzare il sistema¹². Mutuando una terminologia propria degli studi sulla complessità, si può, dunque, osservare come il "rumore"¹³ innescato dalla maggiore penetrazione dell'economia e delle sue cicliche crisi nel mondo giuridico è stato rielaborato in senso auto-organizzativo dal sistema giuridico, riassegnando compiti e funzioni alla semplificazione amministrativa di tipo qualitativamente diverso, che non hanno mancato di influenzare il sistema positivo delle norme che ne regolano l'esercizio. Gli effetti di tali regole normative sul procedimento amministrativo – e di conseguenza il rapporto procedimento – provvedimento/semplificazione amministrativa – non potranno che uscirne trasformati in un modo che, auspicabilmente, anziché disgregare il sistema determinerà una diversa forma di complessità in cui l'equilibrio dei valori protetti dall'ordinamento determinerà nuove gerarchie.

Nella complessità giuridica, il pericolo della disgregazione per effetto dell'incapacità del sistema di ordinare il "rumore" integrandolo e trasformandosi in un diverso sistema è un pericolo sempre latente, venuta meno la fiducia

¹² Per un approfondimento della questione della gestione delle crisi industriali alla luce della complessità giuridica v. C. SGUBIN, *Crisi industriali complesse e accordi di programma*, Torino, 2015.

¹³ Per la classificazione del concetto di "rumore" come principio di auto-organizzazione v. H. ATLAN, *Sul rumore come principio di auto-organizzazione*, in *Communications*, 18/1972, pp. 21-36.

in convinzioni deterministiche e/o teleologiche che, quale sorta di astuzia della ragione, consentirebbero a quello stesso sistema di difendersi dall'auto-distruzione. E non sono tuttavia mancate, tra le tante voci, quelle che hanno descritto la complessità come fenomeno “*trans computazionale*”. In questo senso appaiono chiarire questa suggestione definitoria della complessità, le osservazioni di von Foerster, che propone di «utilizzare N, il numero di cicli necessari a computare una configurazione, come misura della complessità di una configurazione il tempo che serve a una macchina per computarla. Per esempio, a un certo punto di questa conferenza è stata proposta una giustapposizione molecola/uomo: se ho capito bene, si suggeriva di studiare le proprietà dell'uomo a partire dalle proprietà note delle molecole. Nel gergo computazionale, computi del genere sono generalmente chiamati computi “*ab ovo*”, o, come in questo caso, *ab molecula*. In questa prospettiva, non è troppo difficile capire che N, il numero dei passi computazionali, sarebbe talmente grande da diventare “*trans-computazionale*” (per esempio l'età dell'universo sarebbe ancora un tempo troppo breve per effetto di quegli N passi). Ciò vuol dire che possiamo anche lasciar perdere, visto che comunque non ne vedremo mai la fine!»¹⁴.

Partendo da tali premesse, l'approfondimento delle prospettive della semplificazione amministrativa non può, dunque, prescindere da una per quanto possibile attenta considerazione dei mutamenti che continuamente interessano la realtà giuridica che ne costituisce il campo di azione.

Peraltro, in quanto “*sistema aperto*”¹⁵, quello giuridico continuamente auto-organizza¹⁶, mutandoli, sia i propri valori fondanti che i modi per attuarli, all'interno di un paradigma anche giuridico che dall'unità ha repentinamente virato verso la molteplicità/pluralità.

A tutto ciò va, appunto, aggiunto che la semplificazione amministrativa agisce su procedimenti che sottendono un complesso di valori in continua mutazione, i quali costituiscono il presupposto di un'azione amministrativa che realizza materialmente fini posti *aliunde*. Questi ultimi, infatti risultano eterono-

¹⁴ Cfr. H. VON FOERSTER, *Disordine/ordine*, cit., p. 199.

¹⁵ Sulla distinzione tra c.d. “sistemi aperti” e “sistemi chiusi” v. L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi*, cit., p. 195 ss.

¹⁶ Per la qualificazione dell'auto-organizzazione come caratteristica di un “*sistema aperto*” che considera «l'evoluzione dei sistemi organizzati, o il fenomeno di auto-organizzazione, come un processo di aumento di complessità a un tempo strutturale e funzionale risultante da una successione di disorganizzazioni recuperate, seguite ogni volta da un ristabilimento ad un livello di varietà superiore e di ridondanza minore» v. H. ATLAN, *Tra il cristallo e il fumo. Saggio sull'organizzazione del vivente*, Firenze, 1986 (1979), p. 63 ss. Per una posizione che considera quale meno armonioso il processo di auto-organizzazione tra l'interesse dell'individuo e l'interesse dell'organizzazione collettiva v. E. MORIN, *Il paradigma perduto*, cit., p. 44 ss. V. anche H. VON FOERSTER, *Sui sistemi auto-organizzatori e i loro ambienti* (1960), in ID., *Sistemi che osservano*, cit., p. 51 ss.

mi rispetto all'esercizio dell'amministrazione concreta. L'azione dell'amministrazione, pertanto, non può che risentire della magmaticità di tali valori in presenza di una rapida e, talvolta imprevedibile, evoluzione sia del senso comune che li ispira, sia dei soggetti legittimati a fissarli.

Accanto agli inutili appesantimenti che spesso caratterizzano il procedimento amministrativo che prelude all'adozione del provvedimento, che definiremo "*complicazioni*", le quali possono essere più facilmente rimosse da un'azione di semplificazione mirata, e agli effettivi problemi determinati dalla compresenza, in un dato momento, di valori da tutelare come risultanti della pluralità post-moderna, che definiremo "*complicatezza*"¹⁷, devono essere anche considerati quei fattori che più precisamente identificano il mondo giuridico come realtà complessa. La complessità giuridica, infatti, introducendo nuovi paradigmi nella ridefinizione dei concetti giuridici tradizionali, non può che produrre conseguenze sugli istituti che intendono semplificare il sistema dell'amministrazione.

Adottando la prospettiva della complessità si svelano con maggiore nitidezza i limiti dell'attività di semplificazione, purtuttavia si contribuisce altresì a chiarire quali siano, invece, gli effetti possibili della stessa sul sistema giuridico inteso nel suo complesso, sgombrando il campo da un approccio settoriale alla semplificazione che, guardando troppo spesso al singolo problema e non all'insieme, ha probabilmente per questo mancato di raggiungere risultati apprezzabili.

2. *Complicazione, complicatezza, complessità*

Dunque i termini *complicazione, complicatezza, complessità*, possono essere utilizzati, sincronicamente e diacronicamente, per descrivere i problemi che hanno interessato l'esercizio dell'attività amministrativa. Confondere questi

¹⁷ Rispetto alla c.d. "*trappola della complicatezza*" nelle realtà aziendali v. Y. MORIEUX-P. TOLLMAN, *Smart simplicity. Sei regole per gestire la complessità senza diventare complicati*, ed. it. a cura di A. Guerrini-A. Simioni, Milano, 2015. Ma sulla definizione v. M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa*, in *Ridiam*, 2018, p. 2 s., che tende a distinguere esclusivamente tra complicazione e complessità. Pur ritenendo pienamente condivisibile l'impostazione si propone qui di ulteriormente distinguere tra complicazione e complicatezza. Ciò in quanto è noto come l'azione amministrativa sia spesso caratterizzata da procedimenti e organizzazione inefficiente, fenomeni facilmente rimovibili. Come parzialmente gestibile è il problema della complicatezza in quanto, entro certi limiti, diritti e interessi possono comunque essere organizzati nel sistema. Tuttavia, è la definizione del sistema come complesso che costituisce il vero ostacolo ad ogni possibile tentativo di riduzione in quanto gli effetti delle relazioni complesse e iper-complesse che lo caratterizzano risultano per definizione imprevedibili.

distinti attributi dell'azione amministrativa impedisce di definire esattamente quali siano la funzione e i limiti delle politiche di semplificazione, il diverso significato che esse assumono nel corso del tempo, i fallimenti che le hanno pur caratterizzate e le nuove prospettive che vanno dischiudendosi.

Per “*complicazioni*”¹⁸ devono intendersi tutte quelle distonie o appesantimenti e orpelli, che hanno afflitto il concreto esercizio dell'attività amministrativa e i suoi presupposti normativi. Inoltre, devono essere ricomprese in tale categoria tutte quelle procedure inutili o inutilmente gravose e finanche il mantenimento o l'imposizione di procedimenti amministrativi non necessari per la tutela di un interesse pubblico protetto dall'ordinamento. Si tratta, dunque, dei casi in cui s'impongano sugli amministrati oneri di qualsiasi genere (anche economico) non necessari o sproporzionati rispetto alla tutela dell'interesse pubblico e rientrano in questa categoria anche l'imposizione o il mantenimento di procedure obsolete generanti inefficienza. Basti pensare, a questo proposito, al tortuoso percorso di digitalizzazione delle p.a. e di erogazione dei c.d. servizi digitali.

Inoltre, ai nostri fini, la “*complicazione*” può altresì derivare dal grado di “*adeguatezza*” dell'intervento rispetto ai fini che si propone. Fini che, pur in continua evoluzione per l'effetto della complessità dinamica del sistema, incontrano pur sempre punti di equilibrio stazionario in cui l'azione amministrativa può pur sempre essere organizzata in maniera più efficace di quanto lo è stata.

Nel caso in cui, infatti, il fine di un procedimento amministrativo (necessario) sia prefissato in modo condiviso, la verifica dell'adeguatezza attiene alla scelta posta in essere dall'amministrazione per attuarlo, che, proprio in quanto scelta, ben può essere inadeguata al raggiungimento del fine richiesto.

Se dovesse rendersi, in ipotesi, necessario svuotare le acque di un lago artificiale e si dotassero pubblici dipendenti di bicchieri di vetro, la scelta inadeguata compiuta discrezionalmente dall'autorità che l'ha decisa potrebbe essere rimossa, con ciò non risolvendo il problema della complessità del sistema ma almeno eliminando una complicazione dannosa per il raggiungimento del fine. Nell'ambito della complessità del sistema, che permane, la distinzione tra complicazione e complessità rimane, comunque, evidente.

Per “*complicatazza*”¹⁹ si vuole, invece, intendere l'oggettiva pluralità d'interessi o di necessità che riguardano anche un singolo bene da tutelare e che im-

¹⁸ Lett. «Il complicare o il complicarsi; più spesso (spec. al plur.), la condizione di ciò che si è complicato, l'insieme delle difficoltà che ne risultano»; ma anche «difficoltà», «inciampo», ovvero «modo di procedere che fa perdere tempo».

¹⁹ Lett. la «complicatazza» si riferisce a ciò che è «complicato», ossia «non semplice né facile; confuso, intricato» (Treccani).

pongono l'attenzione dei pubblici poteri, generando il proliferare di procedimenti, anche gravosi per gli amministrati, e purtuttavia richiesti dall'importanza del valore protetto. Si pensi alla tutela dei beni culturali, alla tutela della riservatezza e dei dati sensibili, alla tutela della salute pubblica come interesse collettivo e così via. L'aumento delle funzioni amministrative, derivante anche dall'aumento dei soggetti capaci di vantare pretese nei confronti della P.A., è andato progressivamente accrescendo la "complicatezza". Cosicché alla nascita della burocrazia, essa stessa creata per "semplificare" i rapporti tra Stato e privati, ha fatto seguito un sovraccarico di funzioni che ha inevitabilmente determinato una "metamorfosi" dei compiti della pubblica amministrazione, che sono andati alterandosi finanche nei tratti che più li avevano contraddistinti. E ciò fino al punto che il paradigma dell'autoritarità, che caratterizzava l'essenza dell'azione amministrativa e ne costituiva il presupposto, è andato dissolvendosi, soprattutto negli ultimi anni, per lasciar spazio all'ingresso di principi e istituti che rafforzano le pretese del privato quali la partecipazione, l'accesso, la trasparenza, etc.

Anche la complicatezza del sistema, entro certi limiti, può essere eliminata, in quanto soprattutto dal punto di vista della complessità statica, la difficoltà di organizzare gli interessi confliggenti da parte dell'amministrazione è una finalità che può, in certo modo, essere perseguita.

Come si avrà modo di evidenziare più diffusamente in queste pagine, oltre alla "complicazione" e alla "complicatezza" dell'azione amministrativa, terreno d'elezione degli istituti che ruotano intorno alla semplificazione amministrativa, può risultare, agli stessi fini, di particolare utilità rivolgere l'attenzione al discorso sulla "complessità"²⁰ ed, in particolare, a quello sulla c.d. "complessità giuridica". Ciò in quanto il sistema giuridico non appare immune agli influssi che quest'ultima riversa sulla sua organizzazione complessiva. Approfondire tale problematica appare rilevante proprio in quanto oltre alla complicazione e alla complicatezza, il sistema giuridico deve essere considerato come sistema aperto e sistema complesso²¹, ossia caratterizzato da interrelazioni (interne e con l'"ambiente") in continua evoluzione che rendono particolarmente difficile, quando non "addirittura" impensabile, intervenire con azioni di semplificazione che possano essere considerate *ex ante* sicuramente utili a ri-

²⁰ La definizione di "complessità", che pur nel gergo comune viene spesso utilizzata quale sinonimo della "complicatezza", introduce a concetti qualitativamente diversi ed ad una pluralità di significati che, comunque, possono essere ricondotti alla «caratteristica di un sistema (perciò detto complesso), concepito come un aggregato organico e strutturato di parti tra loro interagenti, in base alla quale il comportamento globale del sistema non è immediatamente riconducibile a quello dei singoli costituenti, dipendendo dal modo in cui essi interagiscono» (Treccani).

²¹ V., in senso conforme, M. LOMBARDI, *Diritto, complessità, innovazione*, in *Ridiam*, 2018, p. 1 s.

durre le “*incertezze*” determinate dalla complessità. Come si vedrà i diversi significati e approcci al tema della complessità non valgono, per questo, ad imporre la definitiva rinuncia a semplificare l’azione dell’amministrazione, quanto a conseguire nuove consapevolezze sul sistema complessivo, capaci di aumentare, almeno in termini di possibilità, l’efficacia degli interventi.

Le precisazioni fin qui esposte consentono di pervenire a un fondamentale chiarimento: il corrispettivo della “*complicazione*” è la “*semplificazione*”, mentre quello della “*complicazione*” è la “*semplicità*”. La “*complessità*” non ha un corrispettivo, in quanto la situazione che le dà origine non ammette soluzioni certe, ovvero ne ammette un numero indefinito senza che sia dato stabilire con sicurezza quale sia la più adeguata fra di loro.

Dunque la *vera* semplificazione amministrativa può incidere sulla complicazione e finanche sulla complicazione dell’azione amministrativa poiché i procedimenti amministrativi, anche quelli necessari, hanno storicamente denunciato inefficienze che potevano essere rimosse in modo tale da consentire di salvaguardare l’interesse pubblico con minore svantaggio per il privato e, in generale, per tutti gli altri interessi concorrenti. Dunque, tendenzialmente, sarebbe preferibile che procedimento e regole amministrative fossero non solo *semplici*, ma anche *semplificate* al massimo. D’altro canto, l’avvento della società pluralista ha aumentato la complicazione, benché si possa affermare che anche procedimenti complicati possano essere assoggettabili a processi di semplificazione.

La *vera* semplificazione amministrativa può eliminare le “*complicazioni*” inutili e semplificare fin dove possibile la “*complicazione*”. Tuttavia, anche rispetto a ciò, l’attività di semplificazione, non sempre correttamente condotta, ha prodotto risultati insoddisfacenti. Peraltro, di recente va facendosi strada una tendenza a considerare la semplificazione amministrativa come un mezzo per aumentare la competitività e la crescita economica, ma questo non significa che essa sia in grado di agire, oltre un certo limite, su procedimenti “*necessariamente complicati*” perché, in caso contrario, si determinerebbe l’alterazione dell’equilibrio tra i (pur mutevoli) valori cardine dell’ordinamento che la pubblica amministrazione è chiamata simultaneamente a tutelare.

Ne consegue che, nonostante possa sembrare relativamente semplice agire sulla “*complicazione*” (ed anche sulla “*complicazione*”), nei fatti ciò è stato alquanto complicato. Le politiche di semplificazione, nel recinto che ne circoscrive la più sicura possibilità di azione, devono, dunque, essere ispirate alla pianificazione e al coordinamento e puntare a realizzare la concreta efficienza delle amministrazioni pubbliche. Anche se, sul piano generale, deve comunque essere considerato l’effetto della semplificazione sulla complessità, effetto che rimane imprevedibile.

Ridurre la “*complessità*” del sistema giuridico attraverso un’azione di semplificazione amministrativa può, pertanto mostrarsi contraddittorio, almeno in

quanto le possibili relazioni che intercorrono nel sistema giuridico risultano imprevedibili e, dunque, le possibili conseguenze degli interventi posti in essere possono anche risultare “*inattese*”, poiché costituiscono “*organizzazione che si propaga*” costruendo, in tal modo, “*altro*” rispetto a se stessi in modo che non può essere compreso o definito con chiarezza²². Ciononostante assumere il punto di vista della complessità giuridica, accrescendo la percezione del sistema, è comunque utile ad un'azione di semplificazione che guardi all'insieme e non alle sue singole parti. Può, dunque, accrescere il numero delle “possibilità” che le azioni intraprese conseguano gli effetti sperati.

Da quanto fin qui detto, si può concludere che la semplificazione dell'amministrazione presenta più facce, alcune delle quali devono essere trattate alla luce della complessità giuridica, anche attingendo a risultati conseguiti da quelle altre scienze che sono andate ridefinendosi lungo i canoni della complessità. Altre di queste facce, invece, costituiscono più semplicemente la conseguenza di una cattiva o inadeguata organizzazione dei procedimenti volti ad attuare valori che conservano una certa stabilità, per quanto sempre temporanea. Tuttavia, considerare il mondo giuridico come un sistema complesso risulta vantaggioso rispetto a tutte le possibili facce della semplificazione dell'amministrazione, in quanto il sistema amministrativo può essere razionalizzato solo pianificando gli interventi a livello d'insieme e non avendo riguardo alle sue singole parti, dal momento che nessun oggetto può essere ritenuto realmente separato e indipendente dall'insieme complesso delle intercomunicazioni con l'ambiente in cui vive²³.

3. *Visione olistica e interdipendenza delle relazioni interne al sistema giuridico e interazioni esterne quale interscambio del sistema giuridico, come sistema aperto, con l'ambiente e gli altri sistemi che descrivono la complessità*

Assumere il punto di osservazione della complessità (così come l'utilizzo delle risultanze provenienti dalla teoria dei sistemi) consente un vantaggio ulteriore per la comprensione della complessità giuridica e, più nello specifico, per l'elaborazione di sistemi più efficaci di intendere e attuare la vera semplificazione amministrativa.

Andando oltre la necessità di considerare le politiche di semplificazione come azioni che necessitano di una specifica “programmazione” e “pianificazione”

²² Ripropone tale concezione, rispetto alla costruzione della biosfera, S. KAUFFMAN, *Esplorazioni evolutive* (2000), Torino, 2005, IX.

²³ E. MORIN, *La sfida della complessità*, Firenze, 2011, p. 28.

ne”, affinché esse non risultino settoriali e inefficaci, tale sforzo ulteriore permette, infatti, di mettere in luce nuovi spunti di riflessione. Tra questi, merita rilievo l’assunto che intende il complesso giuridico, non solo come insieme anche indipendente dalle sue parti, ma anche come insieme di parti che intessono relazioni reciproche pur esse complesse e, per questo, spesso imprevedibili. La prospettiva assunta dalla teoria dei sistemi consente, dunque, di individuare elementi di ulteriore complessificazione della realtà giuridica, nella misura in cui il sistema giuridico, in quanto sistema aperto, ha anche relazioni con l’ambiente esterno, e, più precisamente, con gli altri sistemi che compongono la complessità sociale, dando origine ad una complessità giuridica che, al pari di un organismo cibernetico, si alimenta di relazioni complesse e ipercomplesse che si mostrano di difficile sottoposizione a processi di riduzione/semplificazione. In primo luogo, per il fatto che la prevedibilità dei risultati degli interventi normativi appare niente affatto semplice; in secondo luogo perché gli studi sulla comprensione di tali processi si prestano, per l’osservatore, ad una molteplicità di soluzioni che appaiono più convenzionali che oggettive, tanto per la difficoltà di percepire il numero e gli effetti delle possibili relazioni, quanto perché l’osservatore, anch’esso parte del sistema, ne altera fatalmente i contorni²⁴. Tuttavia, sul piano del metodo, un approccio interdisciplinare consente, comunque, di individuare quali possano essere gli strumenti utilmente impiegabili ai fini della semplificazione dell’amministrazione. Ad esempio l’utilizzazione di modelli algoritmici elaborati in altri rami della scienza, già si segnalano come effettivamente deflattivi del carico giudiziario (v. *amplius infra*). Infatti, generalizzando l’affermazione appena proposta, è utile osservare come «comprendere significa comprimere»²⁵, cosicché anche l’approccio giuridico può tendere a strutturarsi come un programma informatico. Difatti, ai nostri fini, la prospettiva dell’introduzione dell’intelligenza artificiale nell’amministrazione della cosa pubblica è una frontiera che inizia ad essere esplorata con una certa decisione ormai anche in ambito nazionale.

4. Dalla complessità alla complessità giuridica

I primi rilevanti risultati degli studi sulle complessità²⁶ hanno investito principalmente ambiti disciplinari afferenti alla biologia, all’etologia, all’ecologia,

²⁴ Sul problema v. N. LUHMANN-R. DE GIORGI, *Teoria della società*, cit., p. 9 ss.

²⁵ Cfr. G.J. CHATIN, *Teoria algoritmica della complessità*, Torino, 2006, p. 29.

²⁶ V. almeno J. FROMM, *The Emergence of Complexity*, Kassel, 2004; E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare le sfide della modernità*, Milano, 1993. V. anche A. PITASI, *Teoria sistemica e complessità sociale*, Roma, 2010; H. MATURANA-