

Riforme sistemiche e resistenze all'innovazione: le trasformazioni del diritto amministrativo austriaco*

di Elena D'Orlando, Esther Happacher

Abstract: Systemic Reforms and Resistance to Innovation: The Transformation of Austrian Administrative Law - The paper analyses the transformation of Austrian administrative law through the lens of the development of supranational constitutionalism and it deals with those reforms related to the simplification paradigm. After addressing the milestones of the theory of "Administrative State" which are still deeply rooted in Austrian legal culture, the paper focuses on the innovations to administrative proceedings with particular regard to digitalization. Then it goes on to illustrate the "revolutionary" reform of the system of protection of individual citizens vis a vis the public administration, which now configures a jurisdictional model. The paper also touches upon other changes, less significant (deregulation) or still in progress (revision of the allocation of competences within the federal state, privatization and transparency).

Keywords: Administrative State, Administrative Proceeding, Administrative Justice, Digital Administration, Federal State

1979

1. Fenomenologia della semplificazione e Verwaltungsstaat: un'introduzione

Come noto, la forma di amministrazione muta di pari passo con l'evoluzione della forma di Stato, in ragione della stretta corrispondenza tra loro sussistente: a diverse opzioni in ordine ai principi fondamentali che reggono il rapporto tra Stato-apparato e Stato-comunità e le modalità con cui gli apparati di governo sono distribuiti sul territorio, corrispondono necessariamente diverse scelte sull'organizzazione e sulle modalità dell'azione amministrativa¹. Così, nel passaggio dallo Stato liberale a quello democratico-sociale, al progressivo incremento dell'intervento statale in campo sociale sono conseguiti l'espansione della funzione amministrativa, la differenziazione funzionale tra Governo e amministrazione e l'accentuata articolazione territoriale di quest'ultima.

** Il saggio è frutto di una analisi e di una riflessione condivise delle Autrici. Tuttavia i par. 1 e 3 sono da attribuire a Elena D'Orlando, i par. 2 e 4 a Esther Happacher; il par. 5 è stato elaborato congiuntamente dalle Autrici.

1 E. D'Orlando, *Lo statuto costituzionale della Pubblica Amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Milano, 2013, 7 ss.

La corrispondenza tra forma di Stato e di amministrazione, peraltro, non si limita al momento costituente, ma va mantenuta nell'evoluzione dell'ordinamento vivente. In quest'ottica vanno lette le ricadute prodotte sull'organizzazione e l'azione amministrativa dai più recenti sviluppi del costituzionalismo sovranazionale. Il riferimento è alla crescente valorizzazione della dimensione democratica, partecipativa e garantistica²; alla rilevanza riconosciuta all'autonomia locale, per la sua valenza di supporto ai processi di sviluppo e come sede di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria³; alla nuova concezione della sussidiarietà orizzontale, connessa sì al principio personalista, ma che contempla esigenze di solidarismo che non sono più quelle del *Welfare State* classico e comportano il superamento di una visione meramente aziendalistica dell'efficienza⁴; alle diverse geometrie del rapporto tra pubblico e privato sul terreno della concorrenza e del mercato⁵.

Tutto ciò ha innescato cambiamenti che hanno investito una pluralità di aspetti inerenti alle pubbliche amministrazioni che, convenzionalmente, possono essere ricondotti a una lata nozione di semplificazione, intesa come sintesi delle trasformazioni della PA e del suo diritto connesse all'evoluzione

2 Sul tema la letteratura è copiosa: v. J.-B. Auby, *Droit administratif et démocratie*, in *Droit administratif*, 2, febbraio 2006, 3 e Id., *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2011, 137-138, p. 13 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss. Per ampie panoramiche in chiave comparata: U. Allegretti (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; C. Fraenkel-Haeblerle, S. Kropp, F. Palermo, K.-P. Sommermann, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden-Boston, 2015.

3 Sui recenti sviluppi delle autonomie territoriali nel panorama comparato, v. A. Lo Calzo, G. Serges, C. Siccardi (cur.), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, quaderno monografico abbinato alla rivista *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 3, 2020; G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Torino, 2019. Per un'analisi delle autonomie territoriali in un'ottica tanto ricostruttiva generale, quanto incentrata su singoli temi nodali, E. Carloni, F. Cortese (cur.), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020. Sulle recenti tendenze dei poteri locali cfr., tra gli altri, G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 611 ss.; L. Vandelli, *Le autonomie locali comparate: i modelli europei*, in L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018, 335 ss.

4 Sul punto, come impostazione generale, v. già F. Benvenuti, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. scienza dell'amministrazione*, 1978, ora in *Scritti giuridici*, IV, Milano, 2006, 3467 ss.; G. Pastori, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, 1752 ss. Di recente, *ex multis*, D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013; Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2020, 3 ss.

5 Nella dottrina italiana si rinvia, per un'ampia panoramica, a S. Cassese (cur.), *La nuova Costituzione economica*, Bologna, 2012.

del complesso delle relazioni tra soggetti pubblici e cittadini⁶. Tali trasformazioni, proprio perché corrispondenti a sollecitazioni recepite in modo diverso nei vari ordinamenti, possono presentare molteplici epifanie. Per questo è difficile adottare, nello studio del fenomeno, un approccio metodico di tipo deduttivo, che prenda le mosse da classificazioni precostituite, risultando invece praticabile una disamina che parta dalle peculiarità della specifica forma di amministrazione in cui le scelte e gli strumenti di semplificazione sono calati e che quindi enuclei elementi di assonanza o dissonanza rilevanti in una prospettiva comparata⁷.

Con riferimento all'esperienza austriaca, la riflessione sul tema non può quindi prescindere dalla considerazione dei capisaldi del *Verwaltungsstaat*⁸ e del loro persistente radicamento nella cultura giuridica contemporanea.

Come noto, la teoria dello Stato amministrativo trova la sua elaborazione più compiuta a opera della scuola di Vienna, nel momento dell'instaurazione della Repubblica federale retta dal *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)* del 1920 e si fonda, innanzitutto, sui principi che definiscono lo statuto costituzionale dell'amministrazione. Essi forniscono i punti di riferimento per collocare compiutamente l'amministrazione tanto in relazione alla forma di governo, in base alle coordinate date dal *Legalitätsprinzip* (principio di legalità)⁹ nei confronti del Legislativo, dal *Weisungsprinzip* (principio gerarchico)¹⁰ in rapporto all'Esecutivo e dal *Gewaltenteilungsprinzip* (principio della separazione dei poteri)¹¹ verso il Giudiziario; quanto in relazione alla forma di Stato, ovvero ai rapporti con lo Stato-comunità, conformati dal *Rechtsstaatsprinzip* (principio dello Stato di diritto)¹² e ai rapporti tra governo centrale e governi periferici, strutturati secondo il *Bundesstaatsprinzip* (principio federale)¹³. Da essi deriva una serie di corollari: la fungibilità tra amministrazione e giurisdizione sul piano dell'attuazione della legislazione; la trasposizione delle garanzie tipiche della giurisdizione nell'amministrazione e, in particolare, nella disciplina del procedimento amministrativo, in funzione di assicurazione del principio di

6 G.F. Ferrari, *Semplificazione e consenso nell'azione amministrativa: esperienze a confronto*, in G.F. Ferrari (cur.), *Semplificazione amministrativa, privatizzazioni e finanza locale. Esperienze nazionali a confronto*, Venezia, 2014, 113.

7 Sul metodo nel diritto amministrativo comparato v., nella dottrina italiana, R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, 2020, 23 ss.; G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, 17 ss.

8 A.J. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-Berlin, Springer, 1927, rist. Wien, Verlag Österreich, 1999. Per una ricostruzione in chiave diacronica del concetto e della sua evoluzione, v. E. Wiederin, *Evolution and Gestalt of the Austrian State*, in S. Cassese, A. von Bogdandy, P.M. Huber (ed.), *The Administrative State, The Max Planck Handbooks in European Public Law*, I, Oxford, 2017, 126 ss.

9 Art. 18, c. 1 *B-VG*.

10 Art. 20, c. 1 *B-VG*.

11 Art. 94 *B-VG*.

12 Che si declina *in apicibus*, quanto alla tutela dei diritti dei cittadini, nella funzione garantista assegnata alla giustizia costituzionale: artt. 139 ss. *B-VG*.

13 Art. 2, c. 1 *B-VG*.

legalità; la netta preferenza, in virtù del principio democratico, per l'attuazione della legge tramite l'amministrazione in quanto responsabile nei confronti del Parlamento, a fronte di un potere giudiziario indipendente¹⁴; la separazione tra potere giudiziario e potere amministrativo, imposta dalla Costituzione sul piano organizzativo, ma concretizzata dal legislatore su quello delle competenze materiali¹⁵, con conseguente sottrazione dell'azione amministrativa al sindacato giurisdizionale.

Il valore teoretico fondativo di tale costruzione è confermato dal fatto che, ancora oggi, la tesi dominante in dottrina in merito alla definizione di amministrazione è quella per cui tale concetto può essere definito solo in via negativa, come l'insieme delle attività degli organi dello Stato che non siano organi della legislazione o della giurisdizione¹⁶ e, quindi, in una accezione organizzativa-formale. Inoltre, trattandosi di attività di applicazione della legge che comporta l'esercizio di un potere pubblico fortemente tipizzato e formalizzato in vista dell'emanazione dell'atto (normativo, amministrativo o coercitivo), passa in secondo piano la sfera dell'azione amministrativa non procedimentalizzata (*Hoheitsverwaltung*) e di diritto privato (*Privatwirtschaftsverwaltung*).

Tale impostazione si coniuga con una concezione del diritto amministrativo in senso parimenti organizzativo-formale, che trae infatti la propria origine non tanto dalla distinzione tra diritto pubblico e privato, quanto dal dualismo tra diritto giudiziario e diritto politico. La linea di confine tra i due ambiti giuridici è tracciata dalle stesse norme che disciplinano il potere esecutivo (*Vollziehung*), dando attuazione al dettato costituzionale¹⁷. Ne consegue che il diritto amministrativo è il diritto, diverso dal diritto costituzionale, che deve essere applicato dalle autorità amministrative¹⁸.

14 H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1995, 117 ss. e, spec., 122. In generale, sul rapporto tra democrazia e amministrazione, si rinvia alla ricostruzione operata da B. Sordi, *Tra Weimar e Vienna. Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, 1987, 317 ss. e alla dottrina ivi citata.

15 Proprio per la loro fungibilità nei confronti dell'attuazione della legge: T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, 2019, 275 ss.

16 È la tesi elaborata da Ludwig Adamovich *senior* e Adolf Julius Merkl, considerati i fondatori della nuova dottrina (intesa come teoria) del diritto amministrativo: A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 2019, 30; H. Stolzlechner, C. Bezemek, *Einführung in das öffentliche Recht*, Wien, 2018, 387.

17 Nel *B-VG*, infatti, il Titolo III (Il potere esecutivo federale – *Vollziehung des Bundes*) si caratterizza per il fatto di essere suddiviso in due Capi: il primo (Capo A) disciplinante l'Amministrazione (*Verwaltung*); il secondo (Capo B) riguardante la Giurisdizione (*Gerichtbarkeit*). Sul tema v. H. Kelsen, G. Froehlich, A.J. Merkl, *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, Wien-Leipzig, 1922, rist. Wien, 2003, 64.

18 E. Wiederin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Österreich*, in A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (Hrsg), *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Handbuch Ius Publicum Europaeum*, III, Heidelberg, 2010, 226 s.

Sulla base della descritta impostazione si ricorda, infine, che le forme di tutela nei confronti dell'amministrazione erano, in origine, prevalentemente giustiziali: innanzitutto quelle endoprocedimentali e, quindi, quelle esperibili innanzi all'autorità amministrativa gerarchicamente sovraordinata. Solo all'esito infruttuoso di tutta la sequenza degli ordinari ricorsi amministrativi (c.d. *Instanzenzug*) era prevista la possibilità di rivolgersi a un organo giurisdizionale, il *VwGH* (*Verwaltungsgerichtshof*) o il *VfGH* (*Verfassungsgerichtshof*)¹⁹.

Dalla ricostruzione sinteticamente tratteggiata è dunque opportuno partire per capire come l'ordinamento austriaco abbia fatto fronte alla progressiva inadeguatezza manifestata dai tradizionali strumenti organizzativi e procedimentali del diritto pubblico a rispondere alle esigenze della società e dell'economia. In proposito appare piuttosto evidente che se gli sviluppi del costituzionalismo sovranazionale²⁰ evidenziano la necessità di aprire l'amministrazione a impostazioni meno convenzionali e non rigidamente schematizzate da un lato e a una sempre più piena ed effettiva tutela del cittadino all'altro, tali sollecitazioni vanno conciliate con una tradizione molto radicata, che si basa su un'idea di amministrazione ancora molto legata a uno schema organizzativo-formale, rilevante anche in funzione di garanzia del privato, e su un modello di tutela che nasce e si sviluppa, sino a tempi recenti, prevalentemente all'interno della stessa amministrazione.

Non può quindi stupire la circostanza per cui in Austria la semplificazione non sia mai assurta a "parola d'ordine" come in altri ordinamenti. Sul piano del procedimento amministrativo²¹ le innovazioni introdotte, anche per rispondere a specifici impulsi derivanti dalle fonti europee, sono state innestate su una disciplina che comunque era nata con spiccate funzioni garantiste delle situazioni giuridiche soggettive ed esse sono state quindi assorbite riconducendole a coerenza con l'impianto complessivo. I più significativi mutamenti del diritto amministrativo, negli ultimi anni, hanno riguardato piuttosto un altro versante, quello degli strumenti di tutela nei confronti della pubblica amministrazione oltre il procedimento, intaccando alcuni capisaldi della teoria del *Verwaltungsstaat*; proprio in ragione del profondo radicamento dell'impianto dello Stato amministrativo, le trasformazioni necessarie ad adeguare l'ordinamento austriaco agli standard europei non potevano riguardare (solo) aspetti di

19 Rispettivamente, la Corte amministrativa e la Corte costituzionale.

20 Riconducibili, nello spazio giuridico europeo, al sistema della CEDU, cui l'Austria ha aderito nel 1964 (*BGBI* 59/1964), attribuendo alla Convenzione rango di legge costituzionale e al processo di integrazione dell'UE, al quale l'Austria partecipa dal 1995 (*BGBI* 45/1995).

21 Tende a identificare il concetto di semplificazione con le sole innovazioni dirette a migliorare e rendere più semplice, rapido ed efficace il rapporto tra amministrazione e cittadini nell'ambito del procedimento amministrativo, P. Carrozza, *Governo e amministrazione*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, 2014, 1048 s.

dettaglio. Ulteriori cambiamenti, pensati per rendere il rapporto tra individuo e PA e/o tra pubblico e privato più funzionale alle esigenze del mutato contesto sovranazionale, nel quale l'ordinamento austriaco si inserisce, hanno avuto un impatto non particolarmente rilevante sull'amministrazione e il suo diritto o hanno rivelato chiari segnali di resistenza all'innovazione, specie sul versante delle dinamiche dei rapporti endofederali.

2. Le innovazioni nella disciplina del procedimento amministrativo e l'amministrazione digitale

Nel 1925 il legislatore federale ha stabilito una cornice unitaria per l'azione dell'amministrazione sia federale sia dei *Länder*, in particolare tramite la *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)* recante principi e regole generali per il procedimento amministrativo²². La base costituzionale per la disciplina generale dell'azione amministrativa è l'art. 11, c. 2 *B-VG* che autorizza il legislatore federale a uniformare la disciplina del procedimento amministrativo, le regole generali del diritto amministrativo penale e del procedimento amministrativo penale nonché la disciplina dell'esecuzione amministrativa²³. Da questa cornice unitaria il legislatore competente per materia (federale o del *Land*), al quale in base al principio di annessione compete la regolazione dell'aspetto procedurale²⁴, può derogare solo nel caso in cui ciò sia necessario per disciplinare la materia²⁵, incontrando limiti piuttosto rigidi nella sua discrezionalità²⁶. Motivo determinante per la disciplina unitaria in materia di procedimento amministrativo era l'esigenza di semplificare una situazione frammentata e poco uniforme, che non solo significava un peso considerevole per le autorità amministrative che dovevano applicare diverse procedure nella loro decisione, ma minava anche il principio di certezza del diritto, elemento base dello Stato di diritto²⁷.

L'*AVG*, benché modificata e integrata nel corso degli anni, è tuttora in vigore²⁸ e pone la disciplina di base per ogni procedimento amministrativo, sia esso federale o del *Land*. Fra le tematiche che negli ultimi decenni hanno caratterizzato la discussione sull'innovazione della disciplina del

²² L'ultima ripubblicazione è del 1991 (*BGBI* 51/1991), da allora l'*AVG* si indica anche come *AVG 1991*.

²³ Gli altri profili sono disciplinati da: *Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (EGVG* – Legge introduttiva alle leggi sul procedimento amministrativo); *Verwaltungsstrafgesetz (VstG* – Legge amministrativa penale; *Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG* – Legge di esecuzione amministrativa).

²⁴ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien, 2018, 41.

²⁵ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht*, cit., 43.

²⁶ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht*, cit., 43; G. Holzinger, *Rechtsstaat und Verwaltungsverfahren* in H. Mayer (Hrsg.), *Festschrift für Robert Walter*, Wien, 1991, 274.

²⁷ G. Holzinger, *Rechtsstaat und Verwaltungsverfahren*, cit., 273.

²⁸ J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrenrecht*, cit., 48 s.

procedimento amministrativo spiccano la concentrazione e lo snellimento dei procedimenti e l'introduzione dell'*e-government*²⁹.

A seguito dell'apertura delle frontiere verso l'Est sono state introdotte una serie di semplificazioni in materia di esercizio delle attività economiche, per garantire la competitività del sistema economico austriaco³⁰. Fra queste, possono essere menzionate la sostituzione di autorizzazioni con obblighi di segnalazione o addirittura la loro abolizione con la conseguente deregolamentazione della materia³¹, la semplificazione dei procedimenti attraverso la riduzione dei termini³² e la concentrazione di autorizzazioni e procedimenti. Significativa per l'ultimo profilo è l'introduzione, a livello federale, del principio dell'*One-Shop-Stop*, mirante alla concentrazione di procedimenti e provvedimenti amministrativi³³, in particolare in materia di esercizio di attività economiche³⁴. A causa del riparto costituzionale di competenze, solo nel caso di procedure e provvedimenti ricadenti nell'ambito di competenza dello stesso legislatore è possibile introdurre un provvedimento unico³⁵. Nel caso in cui la competenza in materia afferisca sia a competenze federali sia a competenze del *Land*, la concentrazione si deve fermare al coordinamento dei vari procedimenti³⁶, a meno che non esista una norma costituzionale apposita che abiliti il legislatore federale a introdurre la concentrazione di procedimenti e provvedimenti, come il caso della valutazione di compatibilità ambientale³⁷. Per rendere effettivo il principio dell'*One-Shop-Stop* dal punto di vista organizzativo, presso le

29 E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung – Verwaltungsverfahrenrecht* in G. Lienbacher, E. Pürgy (Hrsg.), *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, Wien, 2012, 94 s.

30 Per esempi, riferiti in particolare agli impianti necessari per l'esercizio di attività economiche e alla disciplina in materia edilizia cfr. E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 96 ss.

31 E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 96.

32 E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 99.

33 I tentativi per una concentrazione dei procedimenti amministrativi iniziano già negli anni Ottanta del secolo scorso e trovano una prima disciplina nel 1998 mediante l'introduzione della possibilità di coordinare più procedimenti amministrativi nel § 39, c. 2 *AVG*; cfr. M. Köhler, *Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001*, in *ZfV*, 2, 2003, 140.

34 § 356b *Gewerbeordnung* (*GewO* – Ordinamento delle attività economiche) 1994, *BGBI* 194/1994.

35 M. Köhler, *Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001*, cit., 141; per individuare la complessità della materia basta consultare i §§ 1 e 2 *GewO* 1994, che indicano una vasta gamma di attività economiche a cui non si applica la disciplina della *GewO*, tra cui per esempio il settore dell'agricoltura e delle foreste o le attività in materia di sanità.

36 M. Köhler, *Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001*, cit., 140 s.; E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 101.

37 Art. 11, c. 1, n. 7 *B-VG*.

*Bezirkshauptmannschaften*³⁸ sono state istituite delle strutture uniche in riferimento alle autorizzazioni in materia di impianti per l'esercizio di attività economiche³⁹. Particolari regole dirette allo snellimento del procedimento valgono nel caso di procedimenti comportanti la partecipazione di più di cento privati (*Großverfahren*) e riguardano fra l'altro la comunicazione tra amministrazione e privati tramite pubblicazioni rivolti alla generalità e l'istruttoria pubblica⁴⁰.

Nell'ambito del recepimento della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è stata introdotta anche la figura dell'*Einheitlicher Ansprechpartner* (interlocutore unico), con l'obiettivo di offrire alle imprese un indirizzo unico a cui rivolgersi per ottenere informazioni e presentare le domande che poi dovranno essere trasmesse al *Landeshauptmann* (Governatore del *Land*) nell'ambito dell'amministrazione federale e al Governo del *Land* nel caso di competenza dei *Länder*⁴¹. Un'ulteriore semplificazione è rappresentata dalla sostituzione del provvedimento amministrativo con il silenzio assenso, di regola dopo tre mesi⁴².

Un altro profilo di riforma consiste in una certa privatizzazione di determinati elementi del procedimento amministrativo⁴³. Questo riguarda, da un lato, la possibilità di ricorrere a dei periti privati sia da parte della pubblica amministrazione che da parte del privato nell'ambito della fase istruttoria. Dall'altro lato, si riferisce a strumenti di mediazione nel caso di procedimenti nei quali siano coinvolti più privati o all'affidamento di funzioni di controllo ai privati gestori di determinati impianti a condizione che abbiano una certa formazione o professionalità. In questo modo, la presenza dell'amministrazione retrocede di fronte all'azione privata e si snellisce il procedimento.

Un ruolo importante nella semplificazione è da attribuire inoltre all'*e-government*, che ormai si può ritenere elemento integrante dell'azione amministrativa⁴⁴. Questo è senz'altro dovuto a un impegno politico forte e continuo diretto a trasformare l'amministrazione in un'amministrazione il più possibile digitale, anche nell'attuazione delle norme europee⁴⁵. Secondo

38 Le *Bezirkshauptmannschaften* sono autorità amministrative a competenza sussidiaria per ogni materia non attribuita espressamente ad autorità federali o provinciali e agiscono per i *Länder* sia nell'ambito dell'amministrazione federale indiretta che nell'ambito dell'amministrazione provinciale: A.Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 191.

39 E. Schulev-Steindl, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 109.

40 §§ 44a ss. *AVG*.

41 §§ 6 ss. *Dienstleistungsgesetz* (Legge sui servizi), *BGBI* I 100/2011.

42 § 12 *Dienstleistungsgesetz*.

43 E. Schulev, *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 107.

44 A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 45.

45 Per la strategia digitale a livello federali, cfr. <https://www.bmdw.gv.at/Themen/Digitalisierung/Digitales-Oesterreich.html> (12.02.2021).

il *Digital Economy and Society Index 2020* della Commissione europea, che riassume la prestazione digitale degli Stati membri dell'Unione europea, l'Austria risulta essere tra i Paesi europei più avanzati in materia di servizi pubblici digitali, piazzandosi per esempio al terzo posto in riferimento alla mobilità transfrontaliera dei dati o alla fruibilità dei servizi per gli utenti (*user centricity*)⁴⁶. La disciplina centrale in materia è costituita dalla legge sull'*e-government* del 2004 (*E-GovG*)⁴⁷, benché già il § 13 c. 9 *AVG* permettesse di gestire una pratica in via elettronica (*elektronischer Akt*)⁴⁸. L'*E-GovG* mira a diffondere l'uso e l'impiego delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione in Austria nella maniera più ampia possibile e a creare nuovi strumenti per una comunicazione elettronica sicura tra cittadini e amministrazione, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e realizzare potenziali risparmi⁴⁹. Fra le misure introdotte, figurano la "Carta del cittadino" come mezzo di identificazione elettronica⁵⁰ e l'introduzione di una firma e di un timbro ufficiale digitale nel procedimento amministrativo⁵¹. In particolare, il procedimento amministrativo elettronico dovrebbe significare più efficienza, in quanto il servizio pubblico è a disposizione indipendentemente da orari e presenza fisica presso gli uffici⁵². Dal 1° gennaio 2020, il § 1a *E-GovG* reca il diritto alla comunicazione in via digitale tra privato e autorità giurisdizionali e amministrative in tutte le materie di competenza federale. Ciò dovrebbe portare ad un'ulteriore spinta alla digitalizzazione nella pubblica amministrazione. A tale diritto corrisponde l'obbligo di tutte le imprese a partecipare al sistema di notificazione elettronica⁵³, introdotto nell'ambito della legge federale sulla deregolamentazione del 2017 (*Deregulierungsgesetz 2017*)⁵⁴. Rimane da chiarire se il privato deve richiamarsi esplicitamente a questo diritto o se la pubblica amministrazione dovrà comunque procedere in via digitale se le

46 Per i dati completi, cfr. European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 - Digital Public Service*, reperibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services> (12.02.2021). Nella classifica complessiva, l'Austria figura all'ottavo posto su (ancora) 27 Stati membri Ue.

47 *E-Government-Gesetz (E-GovG) 2004*, BGBl I 10/2004.

48 Abrogato da BGBl I 10/2004.

49 Cfr. la relazione accompagnatoria al disegno di legge governativo (*ErlRV 252 d.B. XXII. GP, 1*). Cfr. anche § 18, c. 1 *AVG*.

50 §§ 4 ss. *E-GovG*.

51 §§ 19 ss. *E-GovG*.

52 K. Pabel, *Elektronikunterstützte Verwaltungsführung – Möglichkeiten und Probleme aus rechtsdogmatischer Sicht*, in *RFG*, 44, 2011, 189 che sottolinea però anche il pericolo del *digital divide*.

53 § 1b *E-GovG*.

54 BGBl I 40/2017. V. *infra*, sub par. 4.

condizioni tecniche (disponibilità di accesso a internet, indirizzo e-mail) sussistono dal lato del privato⁵⁵.

Va rilevato che il concetto dell'*One-Shop-Stop* e dell'interlocutore unico si prestano bene ad essere realizzati in via digitale. In dottrina sono però stati sollevati dubbi circa la trasparenza dell'azione amministrativa in questi casi, in quanto proprio l'interlocutore unico si interpone tra il cittadino e chi è responsabile della/delle decisione/i oscurando competenze e responsabilità⁵⁶. Sotto questo profilo si constata una certa tensione anche con il riparto di competenze tra i vari livelli di governo, in quanto l'obiettivo dell'amministrazione digitale tende a sfocare i limiti tra le varie materie e a valorizzare l'approccio uniforme⁵⁷.

3. Il nuovo sistema di giustizia amministrativa e le sue poliedriche ricadute sul modello dello Stato amministrativo

3.1. La lenta evoluzione dei rimedi giustiziali: la giustizia nell'amministrazione

L'esperienza austriaca si segnala anche per alcune peculiarità relative alla semplificazione sul versante della giustizia amministrativa, apprezzabili in un'ottica comparata con gli altri ordinamenti europei "a diritto amministrativo"⁵⁸. Al di là dei profili di assimilabilità identificabili oggi nella convivenza tra mezzi di reazione giurisdizionale, amministrazioni indipendenti e procedure amministrative, va infatti sottolineato che nell'ordinamento austriaco vi è stato per oltre un secolo il netto predominio degli strumenti di tutela giustiziale che invece, nelle altre esperienze continentali, sono stati da un lato ridimensionati da tempo (quanto alla tipologia dei ricorsi gerarchici), dall'altro riscoperti in tempi relativamente recenti e comunque in posizione recessiva rispetto alle forme di protezione

55 B. Horn, *E-Government 2020: Das Recht der BürgerInnen auf elektronischen Verkehr mit Behörden – Verpflichtung zur Schaffung der Voraussetzungen für elektronische Anbringen und Zustellungen*, in *jusIT*, 6, 2019, *jusit.lexisnexis.at*, 220.

56 K. Pabel, *Elektronikunterstützte Verwaltungsführung – Möglichkeiten und Probleme aus rechtsdogmatischer Sicht*, cit., 189.

57 In questo senso anche K. Pabel, *Elektronikunterstützte Verwaltungsführung – Möglichkeiten und Probleme aus rechtsdogmatischer Sicht*, cit., 193. Sul punto v. Anche *infra*, *sub* par. 4.

58 Categoria che viene utilizzata nel suo tradizionale significato (identificante i sistemi retti da un regime amministrativo speciale, fatto di principi e regole propri, autonomi e diversi da quelli del diritto privato, in contrapposizione ai sistemi "a normazione comune" – o di *common law* –, caratterizzati dalla presenza di regole comuni per gli operatori pubblici e privati, con deroghe eccezionali ma comunque riconducibili ai principi del diritto privato), pur nella consapevolezza della progressiva perdita del suo valore paradigmatico in ragione della significativa convergenza ormai riscontrabile tra i sistemi amministrativi nazionali: M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2019, 22 ss.

giurisdizionali (per es., la difesa civica, le autorità indipendenti, le procedure di mediazione, ecc.)⁵⁹.

Come noto, con le Costituzioni del secondo dopoguerra si è concretizzata progressivamente, nel contesto europeo, la piena soggezione dell'amministrazione al principio di legalità e si è realizzata in maniera compiuta ed effettiva lo Stato di diritto con l'affermazione della sindacabilità e della giustiziabilità dell'azione amministrativa. In Austria, nello spesso periodo, si è mantenuto invece un sistema imperniato essenzialmente su rimedi gerarchici interni alla PA, costellato dalla presenza di organismi amministrativi di settore relativamente indipendenti dall'Esecutivo (*weisungsfreie Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*⁶⁰), già presenti nel periodo monarchico, le cui decisioni non erano soggette al regime dei ricorsi amministrativi e che erano spesso dotati di funzioni giustiziali di tipo conciliativo. Una scelta che senz'altro risentiva della genesi e delle peculiarità del contesto ordinamentale in cui si collocava, ma che in qualche modo anticipava una tendenza che avrebbe caratterizzato le riflessioni e il dibattito, poi sviluppatasi su scala europea nell'ultimo quarto del Novecento e oltre, sull'utilità di introdurre strumenti alternativi e non contenziosi di risoluzione delle controversie tra privati e PA, anche in Paesi in cui la via contenziosa giurisdizionale costituiva il baricentro della loro tradizione⁶¹.

Tale opzione, che obbligava di regola l'interessato a esperire una sequenza di rimedi gerarchici disciplinati in modo minuzioso e non dissimile da un procedimento innanzi a un giudice e rendeva oltremodo difficoltoso l'accesso alla tutela giurisdizionale in senso proprio, in Austria si è mantenuta per lungo tempo, pur a fronte delle plurime sollecitazioni da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, volte a ottenere un adeguamento degli standard di tutela ai parametri della CEDU⁶².

La risposta fornita alle censure della Corte di Strasburgo è consistita, in un primo tempo, nella creazione dei c.d. senati amministrativi indipendenti (*Unabhängige Verwaltungssenate – UVS*), organi con funzioni di controllo sulla legalità amministrativa (art. 129 *B-VG*, precedente formulazione – p.f.) ma che comunque, pur se dotati di particolari garanzie, non erano organi

59 Una disamina dei diversi strumenti giustiziali in prospettiva comparata europea è contenuta in D.C. Dragos, B. Neamtu (ed.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Berlin-Heidelberg, 2014. Sul tema, per una visione di sintesi, cfr. G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2020, 390 ss.

60 La cui composizione si caratterizza appunto per la presenza, tra i membri dell'organo, di un giudice: T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, cit., 292 ss. In lingua italiana, C. Fraenkel-Haerberle, *Autorità indipendenti ante litteram, ovvero "organi collegiali con un'impronta giurisdizionale" nella realtà austriaca*, in *Diritto e Società*, 3, 2005, 287 ss.

61 Come la Francia: M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 61 ss.

62 In particolare, all'art. 6 CEDU, che sancisce il diritto a un equo processo e, in particolare, i requisiti di indipendenza e imparzialità del giudice. Quanto alle pronunce della Corte EDU, decisivo per l'adeguamento del diritto austriaco al parametro sovranazionale è il caso *Sramek c. Austria*, n. 8790/79, sent. 22 ottobre 1984.

giurisdizionali in senso proprio⁶³. Da rilevare che, nella prospettiva della semplificazione degli strumenti di tutela del cittadino, l'introduzione dei senati amministrativi indipendenti ha avuto comunque un impatto rilevante: l'impugnabilità degli atti degli organi amministrativi direttamente davanti all'*UVS*, senza previo *Instanzenzug*. Questa possibilità, rimessa alla scelta del legislatore (art. 129a, c. 2 *B-VG*)⁶⁴, è risultata particolarmente importante per le (numerose) materie dell'amministrazione federale indiretta (*mittelbare Bundesverwaltung*) di competenza dei *Länder*⁶⁵, per le quali i ricorsi amministrativi dovevano esaurirsi in due gradi di giudizio, salvo che la legge federale disponesse diversamente (art. 103, c. 4 *B-VG*, p.f.)⁶⁶.

All'esito di questo primo adeguamento, dunque, si è delineato un sistema di giustizia amministrativa strutturato su due "gradi" di giudizio attivabili avverso gli atti della PA: il primo innanzi ad organismi amministrativi indipendenti (gli *UVS*), organizzati in forme paragiurisdizionali, con giurisdizione estesa al merito; il secondo innanzi al *VwGH*, configurantesi in linea generale come giurisdizione residuale di sola legittimità ed esplicantesi nei confronti dei provvedimenti di tutte le amministrazioni, anche di quelle indipendenti. A completare il novero degli strumenti di tutela, le prerogative assegnate dal *B-VG* al *VfGH*: non solo la competenza, tra l'altro, a sindacare le fonti secondarie promananti dall'Esecutivo (*Verordnungsprüfung*: art. 139 *B-VG*), ma altresì la giurisdizione speciale sugli atti amministrativi (*Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit*: art. 144 *B-VG*, p.f.), forma di controllo sull'amministrazione attivabile dopo l'esperimento degli altri strumenti ordinari di tutela⁶⁷.

63 Il riferimento è alla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale *BGBI* 685/1988. Per un'ampia disamina in lingua italiana, A. Albanese, *L'amministrazione giustiziale in Austria*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2010, 457 ss.

64 E concretamente praticata con la legge costituzionale *BGBI* I, 65/2002.

65 I *Länder*, oltre a esercitare le competenze esecutive proprie, possono esercitare anche funzioni federali, sia in ipotesi in cui non vi siano organi federali (c.d. amministrazione federale indiretta: art. 102 c. 1 *B-VG*), sia nei casi in cui il *Bund* deleghi al *Land* l'attività di esecuzione nelle materie rientranti nell'amministrazione federale diretta (art. 102 c. 3 *B-VG*). L'ampiezza delle competenze di cui i *Länder* possono disporre sul piano dell'amministrazione, soprattutto sotto forma di amministrazione federale indiretta, fa ritenere che quello dell'esecuzione costituisca il principale ambito di applicazione del principio federale nell'ordinamento austriaco, frequentemente definito per l'appunto come «federalismo di esecuzione» (*Vollzugsföderalismus*): E. D'Orlando, *La parabola del federalismo "senza qualità": il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in *DPCE*, II, 2007, 590.

66 In questi casi, la legge federale attributiva del potere di decidere in seconda istanza agli *UVS* doveva avere il consenso dei *Länder*. La ragione risiede nel fatto che si poteva così spostare il baricentro del potere decisionale dal *Landeshauptmann* (Governatore e, quindi, autorità di vertice del *Land*) a un organo indipendente; cosicché, qualora ciò avesse inciso su ambiti politicamente sensibili nei rapporti tra il livello di governo locale e quello federale, era necessario il previo accordo dei *Länder*.

67 La linea di demarcazione tra le due giurisdizioni dipendeva (e tuttora dipende) essenzialmente dal diverso parametro del giudizio: M. Potacs, D. Hattenberger, *Art. 144*,

Gli effetti in termini di semplificazione sono stati evidenti, sotto diversi profili: la celerità nella definizione dei contenziosi; la certezza di approdare in tempi ragionevoli, se necessario, innanzi a un giudice terzo e imparziale; il superamento dell'inconsistenza di strumenti, quali i ricorsi gerarchici, vanificati dalla volontà dell'amministrazione di non far rivedere le proprie posizioni a opera di altre autorità amministrative⁶⁸.

3.2. Il nuovo processo amministrativo: la giustizia sull'amministrazione

Nell'ultimo ventennio sono state varate in Austria ulteriori importanti riforme costituzionali, generate da diverse esigenze: ragioni sistemiche intrinseche all'ordinamento austriaco, come l'ampliamento della legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale, lungamente dibattuta (art. 139, c. 1, n. 4 e art. 140, c. 1, n. 1, lett. d *B-VG*; art. 89, c. 2-3 *B-VG*); situazioni esogene contingenti, come la crisi economico-finanziaria che, nel 2008, ha indotto a costituzionalizzare il vincolo di equilibrio/sostenibilità del bilancio per *Bund*, *Länder* e Comuni e a porre dei limiti all'indebitamento federale (art. 13, c. 2 e art. 51 *B-VG*); condizionamenti esogeni determinati dalla partecipazione dell'Austria all'Unione europea e, più in generale, dalle dinamiche evolutive caratterizzanti lo spazio giuridico europeo.

La creazione di un sistema di giustizia amministrativa può intendersi, per l'appunto, quale prodotto di questi ultimi condizionamenti, ovvero come l'esito di un processo di progressiva europeizzazione dell'ordinamento austriaco, culminato con l'approvazione, nel 2012, di una legge costituzionale che disciplina un complesso di organi e procedure deputati a garantire la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi⁶⁹.

Le motivazioni di un così radicale intervento riprendono le linee di tendenza sopra tratteggiate e sono sintetizzabili proprio nella necessità, da un lato, di adeguare ulteriormente il sistema al principio di legalità, al

in H.P. Rill, H. Schäffer (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, Wien, 2001, 7 ss.; B. Kneihls, M. Rohregger, *Art. 144*, in K. Korinek, M. Holoubek (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Bd. II, Wien-New York, 2005, 14 ss. In lingua italiana, E. D'Orlando, *La giustizia costituzionale in Austria*, in L. Mezzetti (cur.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, 2009, 124 ss.

68 In relazione a quest'ultimo aspetto, soprattutto le autorità amministrative di vertice (federali o del *Land*) tendevano infatti a evitare che le loro decisioni fossero sottoposte a sindacato da parte di organi che non fossero il *VwGH* o il *VfGH*.

69 La c.d. *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, *BGBI* I, 51/2012, sulla quale v., *ex multis*, J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien, 2019. In lingua italiana, E. D'Orlando, *Il sistema austriaco di giustizia amministrativa: genesi ed evoluzione*, nella rivista *Percorsi costituzionali*, 3, 2019, 843 ss., nonché, *amplius*, Id., «*In allen Instanzen getrennt*»: la via austriaca all'affermazione della giustizia nella e sulla amministrazione, nella *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2020, in corso di pubblicazione.

principio federale⁷⁰ e al quadro normativo europeo e, dall'altro, di alleggerire il carico di lavoro del *VwGH*⁷¹.

La riforma ha introdotto un modello di giustizia amministrativa indipendente e imparziale a doppio grado: il primo riconducibile ai tribunali amministrativi, dei *Länder* e del *Bund* (*Verwaltungsgerichte*), il secondo alla già esistente Corte amministrativa, il *VwGH* (artt. 129-136 *B-VG*). Più in particolare, a partire dal 1° gennaio 2014, le amministrazioni di prima istanza continuano a esercitare le proprie competenze sotto il controllo delle autorità gerarchicamente superiori, che le vincolano con le loro direttive⁷², ma non è più ammissibile un ricorso gerarchico (*Berufung*)⁷³. Contro gli atti della PA è ora possibile presentare ricorso (*Beschwerde*) innanzi a uno degli undici tribunali, federali o di *Land*, che hanno giurisdizione di legittimità e, in taluni casi, di merito (art. 130 *B-VG*). Le sentenze di primo grado sono impugnabili innanzi al *VwGH*, che non ha più solamente poteri cassatori ma anche di riforma della decisione oggetto di gravame anche se, a fronte dell'ampliamento della propria giurisdizione, sono previste delle rigide condizioni dell'azione per il giudizio di appello (art. 133 *B-VG*). Resta, infine, la possibilità di adire il *VfGH*, che giudica sui ricorsi contro provvedimenti delle autorità amministrative (ora definiti *Entscheidungsbeschwerde*) qualora il ricorrente ritenga di essere stato leso da tale provvedimento in un suo diritto costituzionalmente garantito, o ritenga di essere stato leso nei suoi diritti dall'applicazione di un regolamento illegittimo, di una legge incostituzionale o di un trattato internazionale contrario ai principi del diritto (art. 144 *B-VG*).

A fronte di questo scenario, che riconduce chiaramente la *Verwaltungsgerichtsbarkeit* nell'alveo dei modelli giurisdizionali di giustizia amministrativa, è opportuno però ricordare la persistente concorrenza (almeno potenziale) di rimedi di tipo giustiziale.

Innanzitutto, l'amministrazione che ha approvato l'atto o quella a essa gerarchicamente sovraordinata possono sempre modificarlo (*abändern*), revocarlo (*aufgehoben*) o annullarlo (*nichtig erklären*), su istanza

70 Il principio federale rileva poiché, come accennato, la gran parte dell'amministrazione era ed è di competenza dei *Länder* e, quindi, era sentita la necessità che il sindacato sugli atti delle autorità amministrative fosse fatto rientrare nel medesimo ambito di competenza (a differenza di quanto accade per i giudici ordinari, che erano e sono unicamente federali).

71 V. le considerazioni preliminari al progetto di legge governativo *RV 1618, Blg n. XXIV*, nonché C. Grabenwarter, M. Holoubek, *Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 2019, 434 s.

72 Salvo il caso delle autorità indipendenti che, ex art. 20, c. 2 *B-VG*, continuano a essere svincolate dal *Weisungsprinzip*.

73 Ad eccezione dei ricorsi gerarchici ancora previsti dall'art. 118, c. 4 *B-VG* per quanto riguarda l'amministrazione comunale, che però demanda alla legge (federale o del *Land*) la facoltà di prevederne il superamento.

dell'interessato (*Aufsichtsbeschwerde*)⁷⁴, allorché ricorrano determinati presupposti. L'istante non vanta però alcun diritto a che l'autorità adita provveda e ciò differenzia nettamente queste ipotesi (sostanzialmente di esercizio di autotutela) dai precedenti ricorsi amministrativi, ove invece il ricorrente aveva a disposizione strumenti di reazione sia in caso di inerzia della PA, sia qualora avesse voluto contestare la decisione adottata all'esito del ricorso (che poteva anche risolversi in una *reformatio in peius*). Tuttavia è possibile che, sul lungo periodo, la previsione in commento possa consentire all'interessato di conseguire comunque un risultato efficace, allorché richieda alla PA di provvedere in relazione a fattispecie analoghe ad altre sulle quale essa si sia già attivata. In questi casi, i principi di eguale trattamento e non discriminazione⁷⁵ potrebbero essere invocati al fine di costringere l'amministrazione adita a decidere allo stesso modo, ravvisandosi altrimenti un caso di violazione di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti⁷⁶. Se questa tendenza si consolidasse, potrebbe portare a configurare l'*Aufsichtsbeschwerde* come un'alternativa non irrilevante al ricorso giurisdizionale⁷⁷.

In secondo luogo, si ricorda che comunque il ricorrente, prima di adire il giudice amministrativo, deve notificare all'autorità che ha emanato l'atto un'istanza in cui le chiede di provvedere in senso conforme alle proprie prospettazioni⁷⁸. L'amministrazione può, entro due mesi, decidere sull'istanza (*Beschwerdevorentscheidung*) oppure, se non intende assumere alcuna decisione, può sottoporre l'istanza al tribunale amministrativo⁷⁹. L'istante, a sua volta, potrà richiedere che la questione sia sottoposta al

74 Che può, a differenza dei vecchi ricorsi gerarchici, essere presentata in parallelo al ricorso giurisdizionale: § 68 *AVG* (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – legge generale sul procedimento amministrativo).

75 Che trovano fondamento nell'art. 2 *StGG* (*Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger* – legge fondamentale dello Stato sui diritti generali dei cittadini, *RGBl* 1867/142), nell'art. 7 *B-VG*, nell'art. 1, c. 1 *BVG* 390/1973 (*Bundesverfassungsgesetz zur Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung* – legge costituzionale di attuazione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (*BGBI* 390/1973), nonché negli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

76 E, in quanto tali, tutelabili innanzi al *VfGH*, con tutte le conseguenze del caso. Interessante ricordare, al riguardo, la sentenza con la quale l'*Oberster Gerichtshof* (la Corte suprema in materia di diritto civile e penale) ha ritenuto lo Stato obbligato, in virtù di un'applicazione diretta del principio di non discriminazione, a concludere contratti con ogni controparte che ne avesse fatto in futuro richiesta con riferimento a situazioni analoghe a quella oggetto di giudizio, per quanto la legge non garantisse un simile diritto (sent. 24 febbraio 2003, 1 *Ob* 272/02 k, *SZ* 2003/17).

77 Così F. Bundschuh-Rieseneder, A. Balthasar, *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition: From Administrative Appeals to Administrative Courts or the Final Stage of "Tribunalization" of Administrative Disputes*, in D.C. Dragos, B. Neamtu (ed.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, cit., 225.

78 § 12 *VwGVG* (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* – legge sul processo amministrativo).

79 § 14 *VwGVG*.

giudice (*Vorlageantrag*) ma, in questo caso, l'oggetto del giudizio non sarà l'atto originario (come accadeva, prima della riforma), ma sarà la *Beschwerdevorentscheidung*⁸⁰. L'istituto richiama per molti aspetti il procedimento in opposizione del sistema tedesco (*Widerspruchsverfahren*), con il quale condivide le funzioni di autocontrollo dell'amministrazione, di deflazione del contenzioso e di garanzia del singolo. Esso potrebbe rappresentare lo strumento per ridare vigore ai rimedi giustiziali interni alla PA. Da rilevare, tuttavia, che anche in questo caso l'istante non vanta alcun diritto alla decisione; la *Beschwerdevorentscheidung* potrebbe comunque risolversi anche in un provvedimento sfavorevole per l'interessato; è previsto un termine di due mesi per l'adozione della decisione preliminare, circostanza che potrebbe non incentivare l'amministrazione a risolvere casi particolarmente complicati.

Infine, a completamento del quadro degli strumenti non giurisdizionali di tutela del singolo nei confronti della PA, si ricorda che dal 1977 in Austria opera un Difensore civico (*Volksanwaltschaft*) al quale i cittadini si possono rivolgere per denunciare casi di *maladministration*⁸¹. I suoi poteri hanno natura consultiva (può formulare raccomandazioni e rilasciare pareri) e si esercitano nei confronti degli organi dell'amministrazione federale. I *Länder* possono scegliere se avvalersi del *Volksanwaltschaft* o istituirne uno a livello locale. La riforma che ha introdotto la giurisdizione amministrativa non ha inciso sulle funzioni del Difensore, che continueranno a essere esercitate nei confronti delle amministrazioni e che potrebbero così produrre l'effetto di indurre l'amministrazione interessata a fare uso dei poteri di autotutela sopra ricordati⁸².

In conclusione, la legge costituzionale del 2012 costituisce la riforma della giurisdizione di diritto pubblico più incisiva dall'entrata in vigore del *B-VG*. Non stupisce, quindi, che essa abbia suscitato un diffuso dibattito in merito alla trasformazione del modello austriaco originario di «Stato amministrativo» (*Verwaltungsstaat*), fondato sulla preferenza per l'attuazione della legislazione tramite l'Esecutivo responsabile nei confronti del Parlamento e su una amministrazione esente da controllo giurisdizionale, in un modello di «Stato giudiziario» (*Justizstaat*), caratterizzato invece dal controllo sull'amministrazione a opera di una magistratura indipendente⁸³.

80 § 15 *VwGVG*.

81 La relativa disciplina è contenuta negli artt. 148a ss. *B-VG* e nella *Volksanwaltschaftsgesetz 1982* (legge sul difensore civico), *BGBI* 433/1982.

82 F. Bundschuh-Rieseneder, A. Balthasar, *Administrative Justice in Austria in the Stage of Transition*, cit., 227.

83 T. Öhlinger, *Die Verwaltungsgerichte im System der österreichischen Bundesverfassung*, in J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien, 2014, 37 ss.; A. Eberhard, *Altes und Neues zum Grundsatz der Gewaltentrennung*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2012, 31 ss. In senso contrario: C. Grabenwarter, *Vom Verwaltungsstaat zum Justizstaat?*, in Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), *Justizstaat: Chance oder Risiko?*, 2014 69 ss.; M. Holoubek, *Die Rolle der*

Nella prospettiva delle riflessioni sugli strumenti di semplificazione riferiti alla tutela giurisdizionale, pare interessante riportare due dati oggettivi che emergono nei primi anni di attuazione della riforma: l'elevato numero di ricorsi promossi innanzi ai tribunali amministrativi; l'ampliamento della giurisdizione di questi ultimi, realizzato dal legislatore ai sensi dell'art. 130, c. 2 *B-VG*⁸⁴, anche in dipendenza da esigenze connesse all'attuazione del diritto dell'UE⁸⁵.

Sono segnali che inducono a riflettere tanto sul ruolo centrale che i *VwG* stanno in concreto assumendo quale strumento di tutela dei diritti, quanto, più in generale, sulla funzione di garanzia dello Stato di diritto, che essi concorrono attivamente ad assolvere⁸⁶.

Tali dinamiche consentono di affermare che anche nell'ordinamento austriaco la giustizia amministrativa ha compiutamente acquisito un carattere costituzionale, che si può oggi considerare il denominatore comune, pur nelle persistenti varianti nazionali, dei sistemi di giustizia amministrativa europei, in costante tensione tra protezione delle situazioni giuridiche soggettive e tutela oggettiva dell'ordinamento⁸⁷.

4. Ulteriori interventi e prospettive di riforma: deregolamentazione, riforma del riparto delle competenze tra i livelli di governo, privatizzazioni. La trasparenza

I profili sinora illustrati rappresentano gli aspetti più significativi della riforma della pubblica amministrazione in Austria in senso lato: un processo continuo, con molteplici sfaccettature, nella cui nozione si fanno rientrare tutti gli adattamenti a livello organizzativo e normativo rispondenti alle

Verwaltungsgerichte im Lichte der Zuständigkeiten des VwGH, in M. Holoubek, M. Lang (Hrsg.), *Das Verfahren vor dem VwGH*, Wien, 2016, 353 ss.

⁸⁴ Che stabilisce una riserva di legge, del *Bund* o dei *Länder*, per l'ampliamento delle competenze dei tribunali amministrativi.

⁸⁵ *BGBI* I 50/2018, che ha ampliato la giurisdizione dei *VwG* in relazione ai procedimenti riguardanti l'esecuzione di un ordine europeo di indagine in un altro Stato membro in materia penale amministrativa (*Verwaltungsstrafsachen*) e *BGBI* I 22/2018, che ha introdotto una nuova competenza in materia di tutela dei diritti relativi alla protezione e alla circolazione dei dati personali, con esplicito richiamo al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

⁸⁶ Su questi profili, v. J. Fischer, *5 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit neu – Anlass für eine Neuvermessung des Rechtsstaats*, in *Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 6, 2019, 9 ss. e Id., *Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte*, *Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte – in Praxis und Theorie*, in *Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 1, 2017, 50 ss.

⁸⁷ P.M. Huber, M. Guttner, *Zur verfassungsrechtlichen Prägung des Verwaltungsrechtsschutzes im europäischen Rechtsraum*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, L. Marcusson (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa*, *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, VIII, Heidelberg, 2019, 1 ss.

ricadute dell'evoluzione dell'ordinamento vivente sull'azione amministrativa, nell'ottica del miglior conseguimento dell'interesse pubblico⁸⁸. Tale processo si esprime in singole riforme concernenti determinati aspetti della pubblica amministrazione, il cui obiettivo comune è la realizzazione dei principi costituzionali di legalità, efficienza, effettività ed economicità, nonché del principio democratico declinato come vicinanza ai cittadini e del principio della buona amministrazione⁸⁹.

Ulteriori profili di riforma hanno peraltro caratterizzato gli ultimi decenni e continuano ad essere discussi, con una resa applicativa non sempre corrispondente alle aspettative e con interventi spesso privi di organicità se confrontati con le innovazioni introdotte nel procedimento e nel processo.

Interessante è ricordare alcuni interventi significativi di semplificazione operanti sul sistema delle fonti come per esempio, a livello federale, la legge del 2001 sulla riforma amministrativa (*Verwaltungsreformgesetz 2001*)⁹⁰ oppure, a livello dei *Länder*, la *Oberösterreichisches Verwaltungsreformgesetz 2002*⁹¹ (legge sulla riforma amministrativa del *Land* Alta Austria), ambedue riguardanti la riorganizzazione delle funzioni amministrative e la semplificazione normativa tramite l'abrogazione di varie norme ritenute obsolete.

Da rilevare che l'abrogazione di norme ritenute superflue rientra, per la dottrina austriaca, nella nozione di deregolamentazione, per la quale si intende, in sintesi, sia la riduzione della quantità dei testi normativi e delle disposizioni, la sostituzione di norme con altre al fine di migliorare la qualità della normazione e di semplificare l'ordinamento giuridico, sia la riduzione della presenza statale nell'ambito economico⁹².

In ambito federale, nel 2001, è stata approvata la prima legge federale sulla deregolamentazione (*Deregulierungsgesetz 2001*)⁹³, dedicata alla concentrazione delle competenze amministrative e allo snellimento di procedimenti amministrativi. Particolarmente rilevante è l'incarico al legislatore federale di valutare, in occasione di eventuali modifiche legislative, se la normativa è ancora da considerare necessaria o adeguata alle esigenze del tempo e se l'obiettivo della legge in questione non possa essere raggiunto anche in un altro modo⁹⁴; inoltre il legislatore deve procedere ad una valutazione dell'impatto della normativa anche in riferimento

88 Per questa definizione cfr. G. Holzinger, *Leitlinien der Verwaltungsreform*, in *Zeitschrift für Verwaltung*, 2,1982, 127 nonché E. Pürgy, *Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und der Versuch einer Systematisierung*, cit., 4 ss.

89 E. Pürgy, *Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und der Versuch einer Systematisierung*, cit., 5.

90 *BGBI I* 65/2002; v. *supra*, sub par. 2.

91 *LGBI* 84/2002.

92 La definizione è da ricondurre a B. Funk: cfr. E. Pürgy, *Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und der Versuch einer Systematisierung*, cit., 12, 18.

93 *BGBI I* 151/2001.

94 § 1, c. 1 *Deregulierungsgesetz 2001*. Il § 1, c. 1, II cpv. *Deregulierungsgesetz 2001* reca inoltre il divieto del *golden plating* nell'attuazione delle direttive europee.

all'impegno richiesto alla PA per la sua attuazione⁹⁵. La dottrina ha ritenuto che questo incarico di valutare il potenziale di deregolamentazione sia però più simbolico che operativo⁹⁶. La *Deregulierungsgesetz 2006*, invece, ha abrogato una cospicua serie di norme federali ritenute non più necessarie al fine di semplificare l'ordinamento giuridico in quanto tale (*Rechtsbereinigung*), mentre la *Deregulierungsgesetz 2017*⁹⁷, anche se intitolata come legge sulla deregolamentazione, mira in sostanza al rafforzamento dell'*e-government*⁹⁸.

Alla semplificazione dell'ordinamento giuridico sono dirette invece specificamente le leggi federali sulla semplificazione del 1999 (*Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz 1999*⁹⁹) e del 2018 (*Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz 2018*¹⁰⁰). La legge del 2018 utilizza una clausola generale di abrogazione di tutte le leggi e i regolamenti federali in vigore al 31 dicembre 2018, elencando tassativamente le norme che rimangono in vigore a partire dal 1° gennaio 2019. Questa semplificazione dell'ordinamento ha riguardato all'incirca 2.500 tra leggi e regolamenti e con ciò circa il 50% delle fonti federali¹⁰¹. A livello costituzionale, la prima legge federale sulla semplificazione delle norme costituzionali del 2008 (*Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz*)¹⁰² ha abrogato una serie di disposizioni costituzionali e derubricato delle norme costituzionali a legge ordinaria¹⁰³.

Strettamente collegata al profilo della deregolamentazione è la questione della revisione della distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo. Infatti, il riparto costituzionale di competenze, in particolare fra il livello federale e dei *Länder*, che definisce anche le funzioni amministrative, è ritenuto essere frammentato e casistico¹⁰⁴, aggiungendosi la necessità di una verifica sull'opportunità del ridimensionamento del ruolo

95 § 1, c. 2, II cpv. *Deregulierungsgesetz 2001*.

96 E. Pürgy, *Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und der Versuch einer Systematisierung*, cit., 18.

97 *BGBI I 40/2017*.

98 E. Pürgy, *Verwaltungsreform und Deregulierung. Begriffsabgrenzungen und der Versuch einer Systematisierung*, cit., 23.

99 *BGBI I 191/1999*.

100 *BGBI I 61/2018*.

101 Così la relazione accompagnatoria al disegno di legge governativo (192 d.B. XXVI. GP).

102 *BGBI I 2/2008*. La produzione di norme costituzionali federali richiede un quorum strutturale di almeno il 50% e un quorum funzionale dei due terzi al Consiglio nazionale nonché, nel caso in cui l'oggetto riguardi materie di competenza dei *Länder*, l'assenso del Consiglio federale (art. 44, c. 1-3 *B-VG*); inoltre, non essendo richiesto un procedimento speciale, le norme costituzionali possono anche essere inserite in leggi federali ordinarie.

103 Cfr. in dettaglio B. Raschauer, *Aspekte der Bundesverfassungsrechtsbereinigung. Verfassungs- und Verwaltungsreform 2008*, *JRP*, 2008, 114.

104 G. Baumgartner, *Verwaltungsreform und Staatsorganisation* in G. Lienbacher, E. Pürgy (Hrsg.), *Risiken und Chancen der Verwaltungsreform und Deregulierung*, cit., 34.

dello Stato centrale¹⁰⁵. In questo contesto, l'amministrazione federale indiretta¹⁰⁶ ridimensiona considerevolmente il rischio di doppioni o di mancato coordinamento nell'azione amministrativa¹⁰⁷ e sembra attribuire ai *Länder* un ruolo centrale nell'esecuzione delle leggi ma, ragionando alla luce del principio federale, non può tacersi il fatto che i *Landeshauptleute* comunque devono agire secondo gli ordini impartiti dai ministri centrali¹⁰⁸. Inoltre sia il *Bund* che i *Länder* possono agire al di fuori delle loro competenze come definite dagli artt. 10-15 *B-VG* e con ciò nelle materie attribuite all'altro ente territoriale, se si avvalgono del diritto privato (*Privatwirtschaftsverwaltung*)¹⁰⁹, una via particolarmente quotata nel campo delle sovvenzioni economiche¹¹⁰.

Un altro profilo collegato alla questione della ridefinizione dell'organizzazione delle competenze e il ridimensionamento delle funzioni pubbliche è la privatizzazione (*Privatisierung*) di servizi e funzioni pubblici. Essa mira al bilanciamento tra la riduzione dei costi e il conseguente sgravio dei bilanci pubblici e la migliore realizzazione degli interessi pubblici, nonché al reclutamento del personale tramite le forme più flessibili del diritto privato invece che secondo gli schemi rigidi del diritto pubblico¹¹¹. Quando si tratta di affidare a nuovi soggetti, sia di diritto privato che di diritto pubblico, delle attività economiche o dei servizi originariamente gestiti direttamente dagli enti territoriali (per esempio le ferrovie oppure l'amministrazione delle partecipazioni azionarie del *Bund*¹¹²), si parla anche di *Ausgliederung*

105 A titolo esemplificativo, il tema è stato oggetto dell'*Österreichkonvent* (Convenzione sull'Austria) (cfr. Parte 3 della Relazione finale, 1/ENDB-K, 110 ss, reperibile in www.konvent.gv.at) e della *Aufgabenreform- und Deregulierungskommission* (Commissione per la riforma delle competenze e per la deregolamentazione), prevista dal programma di governo federale per il periodo 2013 – 2018 (*Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018*, 102, reperibile in www.wienerzeitung.at/em_daten/wzo2013/12/12/131212_1953_regierungsprogramm_2013_2018.pdf), a cui era affidato il compito di valutare le funzioni statali indispensabili, individuare le normative superflue e le normative da semplificare, nonché possibili azioni di sburocratizzazione con lo scopo di elaborare proposte per una riforma delle funzioni statali e per alleggerire la presenza della PA nei confronti di imprese e cittadini: cfr., in dettaglio, R. Thienel, *Die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission* in L. Adamovich, B. Funk, K. Holzinger, S. Franz (Hrsg), *Festschrift für Gerhart Holzinger*, Wien, 2017, 723 ss.

106 Cfr. nota 65.

107 G. Baumgartner, *Verwaltungsreform und Staatsorganisation*, cit., 35 s.

108 Cfr. P. Bussjäger, *Zwischen Modernisierung und neojosephinistischen Holzwegen. Probleme der Verwaltungsreform in Österreich*, in *Die Verwaltung*, 2002, 1, 224 ss.

109 A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 234 ss.

110 G. Baumgartner, *Verwaltungsreform und Staatsorganisation*, cit., 37 s.

111 H. Stolzlechner, C. Bezemek, *Einführung in das öffentliche Recht*, cit., 401.

112 Un elenco dei servizi e delle strutture oggetto di privatizzazioni a livello federale è reperibile sul sito del Ministero per la funzione pubblica, cfr. <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ausgliederungen/ausgliederungen.html>. Vi rientrano, per esempio, le Università, i contratti pubblici federali, il servizio postale, l'Ufficio federale per l'ambiente. A livello dei *Länder* si possono menzionare le

(esternalizzazione)¹¹³. La Corte costituzionale ha individuato dei limiti all'esternalizzazione di funzioni pubbliche nei compiti essenziali dello Stato (*Kernaufgaben*), come per esempio la sicurezza pubblica, constatando che non può riguardare che singole, specifiche attribuzioni¹¹⁴.

Da ultimo, deve essere menzionato il profilo della trasparenza della PA. In base all'articolo 20, c. 3 e 4 *B-VG*, hanno rilevanza costituzionale sia il segreto d'ufficio sia un diritto alle informazioni¹¹⁵. L'art. 20, c. 3 *B-VG* obbliga tutti gli organi amministrativi e gli organi di altri enti pubblici a mantenere riservati tutti i fatti di cui siano venuti a conoscenza in modo esclusivo in virtù dell'attività del loro ufficio e la cui segretezza si impone nell'interesse del mantenimento della quiete, dell'ordine e della sicurezza, della difesa nazionale, delle relazioni con l'estero, dell'interesse economico di un ente di diritto pubblico, dell'attività preparatoria di una decisione o nel prevalente interesse delle parti. L'art. 20, c. 4 *B-VG* invece dispone che tutti gli organi tenuti al segreto d'ufficio sono tenuti anche a fornire informazioni su questioni di loro competenza, lasciando la disciplina di dettaglio al livello territoriale competente. Trattandosi di una tipica materia trasversale e cioè una materia sia di competenza federale che dei *Länder*¹¹⁶, scarseggia una disciplina compiuta in materia, a parte gli obblighi di trasparenza e di informazione imposti dalle norme europee, per esempio in materia di ambiente¹¹⁷. Inoltre il diritto all'informazione risulta spesso ridimensionato dal segreto d'ufficio, che sinora ha resistito a vari tentativi di riforma¹¹⁸. Come sforzo comune degli enti territoriali in materia di trasparenza può essere menzionata l'introduzione di una banca dati sulla trasparenza per le sovvenzioni economiche, che dovrebbe permettere di avere un quadro complessivo della molteplici forme di sostegno erogate da *Bund* e *Länder* in base alle regole della *Privatwirtschaftsverwaltung*¹¹⁹.

Un nuovo tentativo di introdurre un diritto all'informazione generale è stato avviato nel 2021 in base al programma di governo federale per il

aziende sanitarie e il trasporto locale, cfr. per esempi C. Stumpf, *Privatisierung auf Länderebene im föderalen Kontext Österreichs*, ZÖR 2009, 201 ss.

113 Per una definizione concisa cfr. G. Haidenhofer, *Die Grenzen für Ausgliederungen von Verwaltungsaufgaben des Bundes im europäischen und österreichischen Recht*, JAP, 3, 2014/2015, 150.

114 *VfSlg* 14.473.

115 Una panoramica sulla disciplina legislativa in attuazione delle norme costituzionali offre P. Bussjäger, *Der Status quo: Amtsverschwiegenheit und Informationsrecht*, in M. Bertel, E. Happacher, A. Simonati, *Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien*, Wien, 2019, 43 ss.

116 Sui quali P. Bussjäger, *Der Status quo: Amtsverschwiegenheit und Informationsrecht*, cit., 43.

117 Cfr. per es. la legge sull'informazione ambientale (*Umwelthinformationsgesetz UIG*), *BGBI* 495/1993.

118 P. Bussjäger, *Der Status quo: Amtsverschwiegenheit und Informationsrecht*, cit., 47 s.

119 La Banca dati è accessibile tramite il "Portale per la trasparenza", <https://transparenzportal.gv.at/> (15.02.2021).

2020-2024¹²⁰. Le disposizioni costituzionali in materia di segreto d'ufficio e di diritto all'informazione dovrebbero essere abolite e sostituite con un diritto all'informazione a livello costituzionale che comprende sia l'obbligo per gli organi legislativi, amministrativi e giurisdizionali alla pubblicazione di informazioni di interesse generale sia un diritto di accesso alle informazioni a disposizione della pubblica amministrazione, limitabile solo in casi tassativamente indicati come il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica o la preparazione di una decisione amministrativa¹²¹. La disciplina di dettaglio è affidata ad una legge federale necessitante l'assenso dei *Länder*.¹²² Il diritto di accesso alle informazioni riguarderebbe ogni documento o atto nella disponibilità della pubblica amministrazione, mentre le informazioni di interesse generale dovrebbero essere rilevanti per una cerchia abbastanza ampia di destinatari¹²³.

5. Considerazioni di sintesi

Negli ultimi decenni, il diritto amministrativo austriaco ha subito delle profonde trasformazioni.

I più significativi mutamenti hanno riguardato gli strumenti di tutela nei confronti della pubblica amministrazione, tramite la riforma del sistema di giustizia amministrativa del 2012. Essa non solo ha adeguato il *Verwaltungsstaat* agli standard europei, ma in quanto riforma sistemica ha anche dispiegato effetti profondi sulla percezione dell'azione amministrativa.

L'impulso europeo ha inoltre spinto verso un'ampia digitalizzazione delle attività e dei servizi pubblici, volta a semplificare l'interazione delle imprese e dei cittadini con la pubblica amministrazione in relazione alla disciplina del procedimento.

A queste innovazioni si accompagnano varie iniziative di semplificazione operanti sul sistema delle fonti, sia a livello federale che a livello dei *Länder*, che hanno ridotto notevolmente il numero delle disposizioni vigenti, contribuendo a delineare una cornice normativa più trasparente e aggiornata.

È opportuno comunque mettere in evidenza che tutte le riforme nell'ordinamento federale austriaco, che aspirino ad avere una portata sistemica, necessitano sempre di un'azione coordinata tra i diversi livelli di governo. In questo contesto, la revisione dell'assetto costituzionale delle competenze federali e dei *Länder* è un tema che offre una chiara prova di

120 *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024*, 17, reperibile all'indirizzo: <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/bundestkanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>.

121 Introdotto da un nuovo art. 22 a *B-VG*: art. 1 del disegno di legge governativo 95/ME XXVII GP.

122 Cfr. l'art. 2 del disegno di legge governativo 95/ME XXVII GP, dedicato al *Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)*.

123 Cfr. § 2 *Informationsfreiheitsgesetz – IFG* (95/ME XXVII GP).

resistenza all'innovazione. A tale riguardo va sottolineato che la tendenza all'accentramento, collegata indubitabilmente alla digitalizzazione della PA, non sembra essere la via maestra per rimediare ai problemi che presenta l'attuale tecnica di riparto e che andrebbero invece risolti con delle riforme a livello costituzionale¹²⁴.

Un altro ambito che risulta piuttosto refrattario all'innovazione è quello della trasparenza dell'azione amministrativa e del diritto all'informazione, che dovrebbero caratterizzare in modo determinante le relazioni tra cittadini e amministrazione e la cui disciplina, allo stato, tradisce invece un'impostazione non paritaria dei rapporti tra Stato-apparato e Stato-comunità. Sotto questo profilo, gli eventuali effetti della riforma avviata all'inizio del 2021, mirante alla trasparenza dell'attività pubblica come regola e alla sua segretezza come eccezione, rimangono ancora tutti da verificare.

L'assestamento del sistema amministrativo austriaco è, quindi, tutt'altro che compiuto e sarà verosimilmente oggetto di ulteriori sollecitazioni derivanti dalla circolazione di modelli e di istituti specie all'interno dello spazio giuridico europeo.

Tuttavia, guardando ai mutamenti dell'amministrazione e del suo diritto in chiave retrospettiva, è da rilevare che le innovazioni introdotte, soprattutto sul piano del procedimento e del processo amministrativo, rappresentano comunque degli approdi significativi, sotto un duplice aspetto. Innanzitutto perché, sul piano dell'ordinamento interno, dimostrano la solidità del fondamento teorico del *Verwaltungsstaat*, la cui attualità permane e diviene oggetto di un'interpretazione evolutiva. Inoltre poiché, nell'ottica del processo di integrazione sovranazionale, attestano la progressiva convergenza tra ordinamenti verso uno *ius publicum europaeum* comune.

Elena D'Orlando
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Dipartimento di Scienze giuridiche
Università degli Studi di Udine
via Treppo, 18
33100 Udine
e-mail elena.dorlando@uniud.it

Esther Happacher
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Istituto di Diritto Italiano (Diritto Pubblico)
Università di Innsbruck
Innrain 52d
6020 Innsbruck
e-mail esther.happacher@unibk.ac.at

124 L'ultimo tentativo complessivo in materia è stato fatto con la Convenzione sull'Austria (*Österreichkonvent*) 2003-2005, che ha anche portato nel 2009 all'istituzione di una Sottocommissione parlamentare per la riforma della pubblica amministrazione: cfr. www.konvent.gv.at.

