«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 69, n. 110 (1 2023) pp. 335-372

Articoli e saggi

PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo

Clemente Pio Santacroce

Sommario: 1. Obiettivo dell'indagine. – 2. Il *Next Generation EU* e il consequenziale PNRR come «opportunità imperdibile» per una «modernizzazione» della pubblica amministrazione italiana. Il «nuovo alfabeto» dell'amministrazione e della sua «riforma orizzontale»: Accesso, Buona amministrazione, Competenze e Digitalizzazione. – 3. La crisi da Covid-19, il seguente "*tsunami legislativo*" e le quattro "*ondate di semplificazioni*" (presunte, reali e potenziali) incidenti (anche) sulla l. n. 241/1990. – 3.1. (*Segue*) La legislazione emergenziale e il c.d. "*decreto rilancio*" (d.l. n. 34/2020). – 3.2. (*Segue*) Il c.d. "*decreto semplificazioni*" (d.l. n. 76/2020). – 3.3. (*Segue*) Il c.d. "*decreto semplificazioni*-bis" (d.l. n. 77/2021). – 3.4. (*Segue*) La legge "annuale" per il mercato e la concorrenza (l. n. 118/2022) e la delega, ivi prevista (art. 26), per l'individuazione dei nuovi regimi amministrativi di controllo delle attività private e per la semplificazione e reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative. – 4. La legge sul procedimento e le '*declinazioni valoriali*' della semplificazione ai tempi del PNRR: un quadro di sintesi. – 5. Un '*parallelismo diacronico*': la Repubblica d'Austria, i *Genfer Protokolle* del 1922 e le c.d. «*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*» (leggi per la semplificazione dell'amministrazione). – 5.1. (*Segue*) La *Vereinfachung* (semplificazione) e la *Vereinheitlichung* (unificazione) del *Verwaltungsverfahren* (procedimento amministrativo) quali *Grundsätze* (princìpi) della *Wiederaufbaugesetz (legge per la «ricostruzione»)* del 1922. Alle radici della *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1925: la legificazione del diritto procedimentale amministrativo austriaco tra obblighi internazionali e solide sistematizzazioni teoriche del '*diritto amministrativo vivente*'. – 6. Un ritorno al presente e al di qua dei confini ordinamentali italiani: dalla semplificazione alla complessificazione. Un legislatore errante, tra frammentazione e progressivo svuotamento del procedimento amministrativo e della sua disciplina "generale". Il PNRR come «opportunità imperdibile» (o, altrimenti, occasione persa) per imboccare la via di un rinnovato e autentico spirito riformatore.

1. *Obiettivo dell'indagine*

Nella prefazione ad un volume collettaneo sulla *Effizienz* come «sfida» (anche) per il diritto amministrativo, due tra i più autorevoli giuspubblicisti tedeschi contemporanei ebbero occasione di sottolineare limpidamente, già sul finire del secolo scorso, come le crisi finanziarie siano spesso alla base delle spinte riformiste concernenti la pubblica amministrazione: «*Die Reform der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsrechts* – si è osservato – *wird zunehmend durch die strukturelle Finanzkrise des Staates angestoßen*»[1].

La crisi, sanitaria e ad un tempo economica e sociale, innescata dalla pandemia da Covid-19, oltre a toccare ben noti "*nervi scoperti*" dell'amministrazione pubblica italiana, ha messo in luce anche nuove lacune nell'organizzazione e nell'azione amministrativa, amplificando ulteriormente la percezione di un certo senso di urgenza delle riforme amministrative nel nostro Paese[2].

Il legislatore, sia nella fase dell'emergenza che in quella, successiva e consequenziale, di predisposizione ed iniziale implementazione delle misure previste dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*[3], ha provato ad offrire risposte normative su più versanti, molte delle quali sono state ricondotte, a torto o a ragione, nel grande e variegato contenitore della *semplificazione*.

Ne è seguìto uno "*tsunami legislativo*" che ha investito diversi ambiti di grande interesse per gli studiosi del diritto amministrativo (sia sostanziale che processuale).

Il presente contributo, attraverso una riconsiderazione (necessariamente sintetica ma) complessiva dei "*residui normativi*" depositatisi dopo le diverse "*ondate legislative*" che dal 2020 ad oggi hanno interessato la legge n. 241 del 1990, intende fare il punto su "*cosa resta quando il mare si ritira*".

Detto in altri termini, obiettivo dell'indagine è quello di provare a verificare, da una prospettiva capace di restituire un quadro d'insieme, l'impatto sul piano

---

[*] Il contributo prende le mosse da alcune riflessioni – poi ampliate ed aggiornate anche alla luce di alcune sopravvenienze normative – poste nelle relazioni presentate a due convegni: quello tenutosi ad Innsbruck, il 9 giugno 2022, su «*Covid und die Auswirkungen der Pandemie auf das Recht*», e quello che ha avuto luogo a Perugia, il 23 settembre 2022, su «PNRR e diritto amministrativo», organizzato dalla Camera amministrativa umbra e dall'Università di Perugia. Nel licenziare il lavoro, chi scrive desidera ringraziare una volta ancora i Responsabili scientifici delle due iniziative per l'opportunità di riflessione e dialogo, e in particolare, rispettivamente: il Prof. F.A. Schurr, la Prof.ssa E. Happacher e la Prof.ssa M. Helfer, dell'*Institut für Italienisches Recht* dell'Università di Innsbruck, e il Prof. A. Bartolini del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Perugia.

[1] Così W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßman (a cura di), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, 1998, 5. La considerazione – come ben noto – è da tempo rintracciabile anche nella dottrina amministrativistica italiana. Sul punto, tra i contributi più recenti e significativi, si v. A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *www.giustamm.it*, 2016, 5.

[2] Sulla diffusa percezione della burocrazia come «un nemico da combattere», ma anche sugli odierni «fattori di crisi» e sulle «necessarie riforme», si vedano le recenti, belle e dense pagine di S. Cassese, *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano, 2022, *passim*, ma in part. 16 ss., 62 ss. e 93 ss.

[3] Nel prosieguo, per brevità, PNRR.

della semplificazione amministrativa delle più recenti modifiche (2020-2022) alla disciplina "generale" italiana sul procedimento (e provvedimento) amministrativo, onde pervenire conclusivamente, anche attraverso talune suggestioni provenienti da un'assai significativa esperienza di codificazione legislativa del diritto procedimentale amministrativo d'oltreconfine e del passato[4], ad una valutazione in ordine al livello di adeguatezza delle misure previste dal PNRR e dalla legislazione ad esso collegata, rispetto al dichiarato ed ambizioso fine di una «*riforma orizzontale*»[5] della pubblica amministrazione italiana.

2. *Il* Next Generation EU *e il consequenziale PNRR come «opportunità imperdibile» per una «modernizzazione» della pubblica amministrazione italiana. Il «nuovo alfabeto» dell'amministrazione e della sua «riforma orizzontale»: Accesso, Buona amministrazione, Competenze e Digitalizzazione*

Il PNRR italiano, in linea con quanto indicato dal *Next Generation EU*[6] e al pari – e forse ancor più[7] – di quelli predisposti dagli altri Stati membri dell'Unione europea[8], è – o vorrebbe essere – anzitutto un piano di riforme[9].

Esso, in effetti, ne individua diverse e di diversa tipologia: «orizzontali o di contesto», «abilitanti», «settoriali»[10].

Tra quelle «*orizzontali*», ossia di rilevanza trasversale rispetto ai tre *assi strategici*, alle *sei missioni* e alle *sedici componenti* in cui il Piano è stato articolato,

---

[4] Di cui si dirà *infra,* in part. §§ 5 e 5.1.

[5] L'espressione, significativamente utilizzata nel PNRR, è stata già ripresa da S. Cassese, *Amministrare la Nazione*, cit., 97.

[6] E dal dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (RRF), di cui al reg. UE 2021/241.

[7] Non fosse altro che per la (non trascurabile) quantità di risorse finanziarie richieste ed ottenute dall'Italia: si v. *infra*, *sub* nt. 36 e 38. Sul «primato italiano nella acquisizione dei fondi europei *Next Generation*» e sui «meriti» e «demeriti» della «parte più debole del nostro Paese», si vedano le interessanti riflessioni di A. Barone, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR*, in *Pers. Amm.*, 2021, 2, 7 ss. (spec. 8).

[8] Per la cui consultazione e comparazione si v. il sito web della Commissione europea (https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it#piani-nazionali-di-ripresa-e-resilienza), o quello della Fondazione Openpolis (https://www.openpolis.it/il-pnrr-italiano-e-il-confronto-con-gli-altri-paesi-europei/).

[9] Cfr., in questi termini, M. Draghi, allora in veste di Presidente del Consiglio dei ministri, nella *Premessa* al PNRR (p. 4).

[10] Cfr. PNRR, II, 47 ss. Sulla diversificazione delle riforme previste dal PNRR, le quali «non sono tutte "uguali" (non hanno, cioè, un approccio metodologico omogeneo, né operano allo stesso livello)», si v. F. Cortese, *PNRR e nuovo metodo delle riforme amministrative: tra tutela dell'ambiente e competenze territoriali*, in G.P. Dolso (a cura di), *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla prova del* Recovery Plan, Trieste, 2022, 65 ss. (in part. 72 s.).

vengono ivi espressamente annoverate, in particolare, la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario[11].

A ben vedere, l'assunto del complessivo strumentario di ripresa e resilienza[12] è che le diverse linee di investimento debbano essere necessariamente accompagnate da un insieme di riforme strutturali, alcune delle quali precipuamente volte «a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali […] e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività […] e, con esse, il clima economico del Paese»[13].

Tra queste, il PNRR reputa le riforme amministrative imprescindibili ed improcrastinabili – tanto da indicarle per prime –, ricordando altresì come tra le più recenti *Country Specific Recommendations* rivolte all'Italia dall'Unione europea permanga pur sempre, nonostante gli sforzi già compiuti negli ultimi tempi, la necessità di migliorare «il funzionamento della pubblica amministrazione»[14] e la sua «efficienza […], in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali»[15].

Quattro, a tal proposito, le direttrici di azione tracciate nel Piano, ivi complessivamente indicate[16] – e anche mediaticamente diffuse[17] – come l'«*ABCD*»[18] (ovverosia, il «nuovo alfabeto»[19]) della pubblica amministrazione italiana e della sua riforma:

---

[11] Nella citata *Premessa* (a firma di M. Draghi), le riforme «*di contesto*» risultano invero esser quattro: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Nelle Parti I e II del PNRR, invece, viene introdotta una sorta di sotto-distinzione, per cui le seconde due (semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza) vengono poi espressamente qualificate come riforme «*abilitanti*» (si v. PNRR, II, 68 ss.). Allo stesso tempo, però, ivi si specifica come anche queste ultime appartengano alla «categoria» delle misure di contesto, ovverosia al novero di quegli interventi funzionali a garantire trasversalmente l'attuazione del Piano, e più in generale a rimuovere tutti quegli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali condizionanti – in negativo – le attività economiche e i servizi erogati agli amministrati: cfr. PNRR, II, 47. Al di là delle etichette, però, non pare vi sia dubbio alcuno sul fatto che tutte le riforme in questione sarebbero comunque in grado di migliorare le condizioni ordinamentali e, quindi, «di contesto».

[12] Ossia considerato nei suoi diversi "*strati*" (europeo e statale).

[13] Così nel PNRR, II, 47.

[14] Così, ad es., nella «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 […]», COM(2020) 512 *final*, 20 maggio 2020, racc. n. 4 (in *https://eur-lex.europa.eu*).

[15] Così, invece, nella «Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 […]», COM(2019) 512 *final*, 5 giugno 2019, racc. n. 3 (in *https://eur-lex.europa.eu*).

[16] Si v. PNRR, II, 49 ss.

[17] Sia in *homepage* sul sito web della Funzione pubblica (*https://www.funzionepubblica.gov.it*) che in occasione della presentazione delle linee programmatiche da parte dell'allora Ministro, Renato Brunetta, alle Commissioni riunite (Affari costituzionali e Lavoro) della Camera dei Deputati e del Senato (9 marzo 2021), si fa un ampio e convinto riferimento all'idea di un vero e proprio «*nuovo alfabeto della pubblica amministrazione*».

[18] Con tutta evidenza, dalle iniziali dei quattro macro-ambiti di intervento.

[19] Si v. *supra*, *sub* nt. 17.

a) *Accesso*: «per ringiovanire il volto della PA»[20], attraverso la revisione (anche nell'ottica della semplificazione e della digitalizzazione) di modalità e procedure di reclutamento del personale, capaci di garantire un completo e rapido *turnover*, il ricambio generazionale e l'ingresso di nuove competenze (tecniche e digitali, ma anche delle c.d. «*soft skills*»);

b) *Buona amministrazione*: «per rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese»[21], attraverso (la liberalizzazione, ove possibile, o comunque) un'ampia mappatura dei vigenti regimi amministrativi di controllo delle attività private e dei relativi procedimenti[22], una loro (presunta) semplificazione per tramite dell'estensione del ricorso agli istituti della segnalazione certificata di inizio attività (nel prosieguo, s.c.i.a.) e del silenzio-assenso, ed una reingegnerizzazione e digitalizzazione delle procedure[23];

c) *Competenze*[24]: per costruire «un'amministrazione moderna», anche attraverso la selezione, la formazione (con il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e della collaborazione con le Università) e la valorizzazione delle risorse umane, e la condivisione di *best practices*, anche tramite specifiche *Learning Communities*[25];

d) *Digitalizzazione*: elevata a specifica componente di una delle missioni del PNRR (M1C1 - *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*), per colmare il non trascurabile ritardo ancora di recente rilevato sul punto, che vede l'Italia ben al di sotto della media europea[26] riguardo a quello che è stato condivisibilmente indicato come un «abilitatore trasversale ad ampio spettro» in relazione alle altre riforme amministrative[27], da realizzare tramite nuove infrastrutture digitali (si pensi al *cloud* potenzialmente unico delle pubbliche amministrazioni e all'estensione dei servizi digitali forniti a cittadini ed imprese),

---

[20] Così nel PNRR, II, 49. In verità, non si tratterebbe tanto (o soltanto) di ringiovanire, quanto di cambiare il volto della pubblica amministrazione italiana.

[21] Così ivi, 51 ss.

[22] In linea e a completamento di quanto già avviato con il c.d. "decreto SCIA-2" (d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222).

[23] Cfr. PNRR, II, 51 ss.

[24] Dove la "*C*", nelle linee programmatiche del Ministro *pro tempore* e sul sito della Funzione pubblica, starebbe, invece, per «*Capitale umano*».

[25] Cfr. PNRR, II, 53 ss.

[26] Si v. l'ultimo rapporto concernente il c.d. indice «*DESI*» (*Digital Economy and Society Index*) (https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-digital-public-services, e per l'Italia, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy), che colloca il nostro Paese al 18° posto nel complessivo panorama dell'Unione europea.

[27] Cfr. PNRR, II, 54. Sul potenziale "*effetto unificante*" della digitalizzazione, con il «passaggio dai *silos verticali* privi di interconnessioni a strutture piane di cui ogni punto sia agevolmente raggiungibile da ogni altro», si v., in modo assai significativo, G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, *Editoriale*, 715 ss. (in particolare 718 s.), peraltro già richiamato nel contributo di F. Cortese, *PNRR e nuovo metodo delle riforme amministrative*, cit., 83.

la definitiva affermazione (e concretizzazione) del principio c.d. "*once only*"[28] o – se si preferisce – «*una tantum*» (troppo a lungo ed ancor oggi ignorato dalle pubbliche amministrazioni, nonostante il chiaro e peraltro risalente disposto dell'art. 18, comma 2, l. n. 241/1990[29], ma che potrebbe finalmente trovare una qualche effettività, grazie, ad es., alla recente attivazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati), e – punto cruciale – lavorando sulla *cybersecurity*[30].

Lungo detti quattro «*assi principali*»[31] vengono quindi individuati dal Piano – in termini talvolta generali, talaltra molto specifici – obiettivi, misure (normative, finanziarie o miste) e tempi di attuazione[32].

Che non si tratti di compartimenti stagni è del tutto evidente. L'effettiva implementazione di misure previste con riguardo ad uno dei macro-ambiti di intervento sarebbe chiaramente in grado di incidere positivamente anche sugli altri[33]. Si tratta, quindi, di azioni che devono correre temporalmente in parallelo tra loro e con le altre riforme che il PNRR definisce «abilitanti» (e per certi versi anch'esse «di contesto»[34]) – quali, ad es., la semplificazione della legislazione e

---

[28] Secondo il quale «le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza»: così PNRR, M1C1, 88.

[29] Ai sensi del quale: «I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti». In argomento, a fronte delle persistenti difficoltà interne nell'effettiva attuazione di detto principio, si segnala la recente approvazione, a livello europeo, del reg. di esecuzione UE 2022/1463, il quale definisce le specifiche tecniche ed operative per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e l'applicazione del principio «*una tantum*», a norma del reg. UE 2018/1724.

[30] Tra i contributi successivi all'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (con l'art. 5 del d.l. n. 82/2021, conv. in l. n. 109/2021), si vedano in particolare: F. Serini, *La nuova architettura di cybersicurezza nazionale: note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021*, in *federalismi.it*, 2022, 12, 241 ss.; L. Golisano, *Il governo del digitale: strutture di governo e innovazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 824 ss.; L. Parona, *L'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 709 ss. Più in generale, sulle prospettive e sulle questioni poste dalla "via italiana" verso la digitalizzazione della pubblica amministrazione, si vedano senz'altro: F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf. e inf.*, 2015, 227 ss.; R. Cavallo Perin e D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020; A. Lalli (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022; L. Torchia, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023. In argomento, si vedano, inoltre: D.-U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *federalismi.it*, n. 7/2022, 103 ss.; P.S.L. Falletta, *Le trasformazioni del diritto amministrativo nella complessità dell'ambiente digitale*, in *federalismi.it*, n. 23/2022, 121 ss.; M. Palma, *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Riv. it. inf. dir.*, 2022, 2, 39 ss.; S. Palumbo, *La transizione digitale della pubblica amministrazione italiana nella prospettiva europea. Considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza*, in *Dir. econ.*, 2023, 163 ss.

[31] Così nel PNRR, II, 49.

[32] Si v. *ibidem*, ove sono indicati altresì obiettivi e modalità di attuazione per ciascuno dei diversi «assi» della riforma della pubblica amministrazione.

[33] A titolo esemplificativo, è evidente come l'acquisizione di nuove competenze tramite rinnovate modalità di reclutamento agevolerebbe il processo di digitalizzazione e, con esso, il tasso di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione.

[34] Si v. *supra*, *sub* nt. 11.

la promozione della concorrenza –, così come con quelle ivi definite «settoriali» e «di accompagnamento al piano»[35].

Da una prospettiva globale e strategica, allora, non v'è dubbio che le risorse messe a disposizione dal *Next generation EU*, in parte a titolo di «*grants*» (sovvenzioni)[36] e in gran parte – è bene ricordarlo[37] – a titolo di «*loans*» (prestiti)[38], rappresentino per l'Italia «un'opportunità imperdibile» per «modernizzare la sua pubblica amministrazione»[39].

3. *La crisi da Covid-19, il seguente* "**tsunami legislativo**" *e le quattro* "**ondate di semplificazioni**" *(presunte, reali e potenziali) incidenti (anche) sulla l. n. 241/1990*

In ragione dello specifico obiettivo di indagine prescelto in questa sede[40], si ritiene non privo di significato evidenziare sin da subito al lettore come nel PNRR, in verità, non ricorra alcun esplicito riferimento alla l. n. 241/1990, né tantomeno sia in esso espressamente contemplato uno specifico intento legislativo di pur utile – come si dirà, è quanto si ritiene – «messa a punto»[41] della disciplina sul procedimento amministrativo.

Ciononostante, già solo alla luce della sintesi, sopra proposta[42], delle principali linee strategiche di azione indicate dal Piano per una «*riforma orizzontale*» della pubblica amministrazione, è del tutto evidente *quali* e *quanti* siano i punti di intersezione e contatto con detta disciplina.

In particolare, ci si imbatte quasi naturalmente in essi lungo quegli assi sopra indicati *sub* B (*buona amministrazione*) e D (*digitalizzazione*), cui sono senz'altro riconducibili diverse delle disposizioni legislative introdotte da quella cospicua produzione normativa, perlopiù di genesi governativa, che ha preceduto, accompagnato e seguìto l'approvazione del PNRR. Una sorta di "*tsunami legislativo*" – come già si è detto[43]– innescato dal Covid-19 e dalle sue conseguen-

---

[35] Cfr. PNRR, II, 82 ss.

[36] Per un importo di 68,88 miliardi €.

[37] Come merita d'essere ricordato anche il fatto che l'Italia risulti essere la «prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del *NGEU*, ossia l'RRF e il REACT-EU»: così nella già sopra citata *Premessa* al PNRR (p. 3).

[38] Per un importo di 122,6 miliardi €.

[39] Cfr. PNRR, *Premessa*, 3.

[40] Su cui si v. *supra*, § 1.

[41] Così, con riguardo all'opportunità di un ben ponderato «adeguamento» anche della disciplina generale del procedimento «a fronte di trasformazioni radicali nel modo di lavorare di ogni organizzazione», B.G. Mattarella, *La legge n. 241 e la sfida dell'amministrazione digitale*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021, 429.

[42] Si v. *supra*, § 2.

[43] Si v. *supra*, § 1.

ze ordinamentali multilivello e multisettoriali, che, tra le altre cose, ha raggiunto anche la l. n. 241/1990 e ha comunque posto le basi normative per interessarla nuovamente – se il Governo riterrà – nel prossimo futuro[44].

Gli effetti di detto "*tsunami*" anche sulla disciplina concernente il procedimento (e il provvedimento) amministrativo si sono sin qui manifestati in occasione di quattro (ravvicinate ma distinte) "*ondate legislative*" che – con previsioni molto spesso di «micro-legislazione»[45] – hanno investito vari settori dell'ordinamento[46], innestando in diversi rami della pubblica amministrazione italiana le ennesime disposizioni di semplificazione (e pseudo-semplificazione) amministrativa:

i) quella riconducibile al c.d. "*decreto rilancio*" (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34)[47];

ii) quella – dall'impatto senz'altro più rilevante ai fini della presente indagine – generata dal c.d. "*decreto semplificazioni*" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76)[48];

iii) quella prodotta dal c.d. "*decreto semplificazioni*-bis" (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77)[49];

iv) e, infine, quella – allo stato solo potenziale – che potrebbe derivare dall'attuazione di una delle (tante) deleghe legislative conferite al Governo a mezzo della legge "annuale" per il mercato e la concorrenza approvata nel 2022[50].

A seguire, allora, si proverà ad offrire al lettore un quadro sintetico (ma allo stesso tempo completo) delle modifiche e degli effetti di dette "*ondate*" sulla l. n. 241/1990, allo scopo di individuare – successivamente[51] – le '*declinazioni valoriali*' assunte dalla semplificazione nelle più recenti tendenze legislative sul procedimento amministrativo.

---

[44] Il riferimento è da intendersi, in particolare, a quella disposizione di delega legislativa di cui all'art. 26, commi 1-3 e 8, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge "annuale" per la concorrenza), su cui si v. *infra*, § 3.4.

[45] Cfr. B. Cimino, *Procedimenti e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 610. Sulla sempre più marcata tendenza ad «amministrare per legge», si v. ancora S. Cassese, *Amministrare la Nazione*, cit., 63 ss. e *passim*.

[46] Cfr. M. Macchia, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 615 ss., in particolare ove l'A. significativamente osserva: «Quasi non c'è provincia del diritto amministrativo che non sia interessata da una tale "cascata" di disposizioni che – proprio seguendo la metafora – a causa del dislivello precipita (invece di scorrere) verso l'amministrazione e la sua burocrazia» (*ivi*, 616).

[47] Recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», e convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

[48] Recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», e convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

[49] Recante «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», e convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

[50] Trattasi della già citata (si v. *supra*, nt. 44) l. n. 118/2022.

[51] Si v. *infra*, § 4.

3.1. (Segue) *La legislazione emergenziale e il c.d.* "decreto rilancio" *(d.l. n. 34/2020)*

Con il d.l. n. 34/2020 (c.d. "*decreto rilancio*") e le diverse misure sanitarie, economiche e sociali in esso previste, il legislatore ha anzitutto provato a fronteggiare sul piano normativo e finanziario la complessiva e complessa situazione emergenziale determinata dalla prima ondata dell'epidemia da Covid-19[52].

In esso, e in particolare nel suo Capo XIII[53], non sono mancate previsioni incidenti, (quasi tutte) in via solo derogatoria e transitoria[54], anche sulla l. n. 241/1990.

A tal proposito, con il dichiarato obiettivo di garantire la «massima semplificazione», l'«accelerazione dei procedimenti amministrativi» e la «rimozione di ogni ostacolo burocratico» nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza sanitaria[55], il legislatore si è preoccupato di introdurre una disciplina volta ad immettere temporaneamente nel sistema – tra le altre cose[56] – anche taluni elementi di novità con riguardo alle c.d. "*autocertificazioni*", ai poteri di "*autotutela*"[57] e alle *decisioni pluristrutturate*.

Più nel dettaglio, con diverse disposizioni aventi un'efficacia limitata al 31 dicembre 2020 e tutte concentrate nell'art. 264, co. 1, del c.d. "*decreto rilancio*", il legislatore ha sancito, per quanto qui più di interesse:

a) un ampliamento – almeno per certi versi *innaturale* e, come sin da subito ben evidenziato, non senza "*trappole*" (peraltro non transitorie)[58] – dell'ambito di

---

[52] Si coglie qui l'occasione per sottolineare come il "*decreto rilancio*" sia stato preceduto, in particolare, da due altri decreti-legge che, rispetto al tema della presente indagine, hanno una qualche rilevanza solo per aver disposto, e poi prorogato, la sospensione dei termini di conclusione dei procedimenti e di efficacia di atti e provvedimenti amministrativi: si vedano, a tal riguardo, l'art. 103, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, e l'art. 37, decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23. Sul primo di essi si v. in particolare M.A. Sandulli, N. Posteraro, *Procedimento amministrativo e Covid-19. Primissime considerazioni sulla sospensione dei termini procedimentali e sulla conservazione dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza nell'art. 103 d.l. n. 18 del 2020*, in *federalismi.it*, 2020, *Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2 ss.

[53] Dedicato alle «Misure urgenti di semplificazione per il periodo di emergenza Covid-19».

[54] Si tenga tuttavia conto del fatto che il legislatore avrebbe poi stabilizzato almeno uno dei contenuti dell'art. 264, co. 1, del "*decreto rilancio*" (si v. a tal riguardo, infatti, la disposizione di cui all'art. 18, comma 3-*bis*, l. n. 241/1990, ivi posta dalla successiva "*ondata legislativa*", su cui *infra*, § 3.2), e che le non trascurabili modifiche agli artt. 71, 75 e 76 del d.P.R. n. 445/2000 (*ex* art. 264, co. 2), sono state introdotte sin da subito, dal legislatore dell'emergenza, "*a tempo indeterminato*": sul punto si v. *infra*, nel testo del presente paragrafo e *sub* nt. 58.

[55] Cfr. art. 264, co. 1, d.l. n. 34/2020.

[56] Non ci si soffermerà in questa sede, ad es., anche sulle ivi contenute "semplificazioni" in materia edilizia (art. 264, co. 1, lett. *f*), d.l. n. 34/2020), su si v. P. Otranto, *In tema di normazione ad effetto incerto. Dalla "cura" al "rilancio": legislazione dell'emergenza e disciplina dell'attività edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, II, 397 ss. (in part. § 9); G. Guzzardo, *Semplificazione e mercato in edilizia nella legislazione emergenziale*, in *Amm. In Camm.*, 2020; e ancora B. Cimino, *Procedimenti e organizzazione della pubblica amministrazione*, cit., 614. In argomento, si v. anche TAR Campania, Salerno, sez. II, 29 luglio 2021, n. 1844 (in *www.giustizia-amministrativa.it*).

[57] Sull'autotutela come «nozione piuttosto discussa e dai limiti incerti», si v., in particolare, R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*[2], Torino, 2017, 621-623.

[58] Così M.A. Sandulli, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2020, in part. §§ 2 ss., in particolare a proposito del-

applicazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà[59], le quali, nei procedimenti amministrativi volti all'erogazione pubblica di benefici economici comunque denominati e concessi in relazione all'emergenza da Covid-19, si sono viste riconoscere *ex lege*[60] la capacità di sostituire «*ogni tipo di documentazione* comprovante *tutti* i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, anche in deroga ai limiti previsti dagli stessi o dalla normativa di settore, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione»[61];

b) una (ulteriore) limitazione[62] del potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi adottati in relazione all'emergenza da Covid-19, tramite una disposizione che, in deroga (temporanea) all'art. 21-*nonies*, co. 1, l. n. 241/1990, andava a restringere la finestra temporale per l'attivazione del potere di secondo grado a soli «*tre mesi*» dall'adozione del provvedimento illegittimo o dalla illegittima formazione del silenzio-assenso[63];

c) una consequenziale ed (ovviamente) uguale delimitazione temporale dei poteri attivati *ex* art. 19, co. 4, l. n. 241/1990, per il caso di attività avviate, in relazione all'emergenza da Covid-19, previa presentazione di una s.c.i.a., ma *contra legem*[64];

d) l'attivabilità del potere di revoca (degli effetti) dei provvedimenti di erogazione di benefici economici concessi per far fronte all'emergenza da Covid-19, in (parziale) deroga all'art. 21-*quinquies*, l. n. 241/1990, «solo per *eccezionali* ragioni di interesse pubblico sopravvenute»[65];

e) un ridondante, mal formulato e (almeno rispetto ad altre previsioni generali della l. proc. amm.) disarmonico obbligo, in capo al responsabile del procedimento, di adozione del provvedimento conclusivo entro trenta giorni dall'eventuale formarsi del silenzio-assenso, nei procedimenti volti alla formazione di una *decisione pluristrutturata* (artt. 14-*bis*, co. 4 e 5, 14-*ter*, co. 7, e 17-*bis*, co. 2, l. n. 241/1990)[66].

---

le modifiche, in questo caso "*a tempo indeterminato*", in quell'occasione apportate agli artt. 75 e 76, d.P.R. n. 445/2000: si v. *infra*, § 4 e *sub* nt. 137 e 138.

[59] Di cui, rispettivamente, agli artt. 46 e 47, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

[60] Con una disposizione che (di lì a poco) sarebbe stata ripresa, stabilizzata ed ampliata in occasione delle modifiche apportate all'art. 18, l. n. 241/1990, dal "*decreto semplificazioni*": si v. *infra*, § 3.2.

[61] Cfr. art. 264, co. 1, lett. *a*), d.l. n. 34/2020.

[62] In un certo senso più apparente che reale, per le ragioni già evidenziate in altra sede a proposito delle modifiche che hanno investito l'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, in occasione della c.d. "riforma Madia" del 2015 e delle successive interpretazioni giurisprudenziali del nuovo dato di diritto positivo allora introdotto: sul punto sia pertanto consentito rinviare a C.P. Santacroce, *Tempo e potere di riesame: l'insofferenza del giudice amministrativo alle "briglie" del legislatore*, in *federalismi.it*, n. 21/2018, in part. §§ 5-7.

[63] Cfr. art. 264, co. 1, lett. *b*), d.l. n. 34/2020.

[64] Cfr. art. 264, co. 1, lett. *c*), d.l. n. 34/2020.

[65] Cfr. art. 264, co. 1, lett. *d*), d.l. n. 34/2020.

[66] Cfr. art. 264, co. 1, lett. *e*), d.l. n. 34/2020.

3.2. (Segue) *Il c.d.* "decreto semplificazioni" *(d.l. n. 76/2020)*

Il successivo "*decreto semplificazioni*" (d.l. n. 76/2020) avrebbe poi dato al legislatore l'occasione per introdurre – immediatamente o in sede di sua conversione (con l. n. 120/2020) – diverse modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo.

L'intento generale di «semplificazione»[67] è stato perseguito mediante una pluralità di innesti normativi, ritenuti – *in primis* dal Governo – in grado di garantire una «maggiore certezza e speditezza dell'azione amministrativa»[68].

Questa seconda "*ondata*" di semplificazioni del 2020 ha toccato più d'una disposizione dell'ormai trentennale tessuto normativo della legge sul procedimento[69], introducendo puntuali «correttivi e aggiustamenti»[70] con l'intento – espresso – di rafforzare alcuni istituti già contemplati dalla l. n. 241/1990, rispetto ai quali si erano nel tempo registrate indubbie complicazioni e criticità sul piano applicativo[71].

Tuttavia, come già ben detto in dottrina e ricordato in altra sede, di certo non sono mancate previsioni legislative di «nuovo conio»[72].

Le disposizioni in argomento, di maggior o minor interesse sul piano scientifico in ragione delle questioni teoriche ad esse sottese, sono state concentrate tutte (o quasi) nell'art. 12 del d.l. n. 76/2020[73].

Complessivamente e per punti, seguendo la struttura della legge sul procedimento, il legislatore del "*decreto semplificazioni*" (d.l. n. 76/2020) e della legge di sua conversione (l. n. 120/2020) si è preoccupato, in particolare:

---

[67] Si v., sul punto, il *Dossier* n. 275/1 - Vol. I (6 settembre 2020), del Servizio Studi del Senato e della Camera dei deputati (XVIII leg.), 217.

[68] Così nella *relazione illustrativa* al disegno di legge di conversione del d.l. n. 76/2020 (A.S. 1883 - XVIII leg., disponibile sul sito web istituzionale *www.senato.it*), 31.

[69] Si v. A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit.

[70] Così nel già citato *Dossier* n. 275/1, 218.

[71] Cfr. *ibidem*.

[72] Si v. F. Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *federalismi.it*, n. 33/2020, 34 e 44, e – se si vuole – C.P. Santacroce, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive: riflessioni a margine dell'art. 2, comma 8*-bis*, della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 56.

[73] Significativamente rubricato, per l'appunto, «Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241». Va tuttavia ricordato come nel "*decreto semplificazioni*" del 2020, invero, non manchino ulteriori disposizioni aventi un impatto immediato sulla disciplina del procedimento anche al di fuori dei confini del citato art. 12. Il riferimento va, in particolare, al suo art. 13, volto ad introdurre una disciplina di deroga "*a tempo*" all'assetto ordinario scaturente dagli artt. 14 ss. della l. n. 241/1990, con una successiva proroga al 30 giugno 2023 del termine ivi previsto per un ricorso "*straordinario*" alla conferenza di servizi semplificata. Ma un analogo discorso può esser fatto anche con riguardo all'art. 15, recanti norme sull'agenda per la semplificazione, con contenuti poi ripresi (come si dirà: si v. *infra*, § 3.4) nella legge per la concorrenza del 2022, e in quella occasione rimessi ad un eventuale, futuro esercizio della (già richiamata) delega di cui al suo art. 26.

a) di dare veste legislativa, ed autonoma rilevanza, ai princìpi di «*collaborazione*» e «*buona fede*» nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione[74];

b) di integrare la disciplina sul termine di conclusione del procedimento di cui all'art. 2, l. n. 241 del 1990, aggiungendo ad esso due ulteriori commi (4-*bis* e 8-*bis*): il primo, invero dal contenuto solo in parte innovativo, volto a ribadire e specificare l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di misurare e render pubblici, attraverso la sezione «Amministrazione trasparente» dei rispettivi siti *web* istituzionali, «i *tempi effettivi* di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente»[75]; il secondo, di ben altro impatto ed interesse anche sul piano dogmatico, diretto a colpire con una sanzione di «inefficacia *ex lege*» (o almeno – e nonostante le diverse, anche assai autorevoli interpretazioni della disposizione[76] – è quanto si ritiene abbia fatto il legislatore[77]) qualsivoglia determinazione tardiva adottata dalle pubbliche amministrazioni nelle fattispecie di semplificazione e di sostituzione provvedimentale di cui agli artt. 14-*bis*, 14-*ter*, 17-*bis*, 19 e 20, l. proc. amm.;

---

[74] In argomento, si v. il denso saggio di A. Bartolini, S. Fantini, *I principi di buona fede e collaborazione nella legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 12 ss. Si v., inoltre, G. Marletta, *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, in *federalismi.it*, 2022, 49, 49 ss.

[75] Su tale disposizione, si vedano M. Ramajoli, *I silenzi amministrativi nelle recenti «semplificazioni»*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 38 ss. (in part. 40 s.), e S. Vernile, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo*, in *Dir. econ.*, 2020, 337 ss. (in part. 341 s.), e – se si vuole – C.P. Santacroce, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit., 56 ss. (ossia, integralmente, il § 3).

[76] Si vedano, in ordine cronologico di pubblicazione: M. Macchia, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3, 2020, 173 ss. (*Testo rielaborato dell'audizione informale presso gli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni prima e ottava del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1883 (d.-l. 76/2020 - semplificazioni*, tenutasi mercoledì 29 luglio 2020) (disponibile in: *www.forumcostituzionale.it*); M. Calabrò, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476)*, in *www.giustiziainsieme.it*; F. Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit., 36 ss.; S. Vernile, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo*, cit., 342 ss.; M. Macchia, *Le misure generali*, cit., 730 ss.; M. Calabrò, *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8*-bis *della l. n. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *www.ambientdiritto.it*, fasc. 1/2021; G. Corso, *Silenzio-assenso: il significato costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 9 ss. (in part. 15 s.); B. Verzicco, *Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali*, in *Pers. Amm.*, 2021, 153 ss. (spec. 156 ss.); F. Armenante, *La sanzionabilità del ritardo dell'azione amministrativa nei recenti approdi normativi e giurisprudenziali*, in *Amministrativ@mente*, 2021, 434 ss.; M.A. Sandulli, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, relazione al Convegno "*Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza*", tenutosi il 1° aprile 2022 a Palazzo Spada (Aula Pompeo), pubblicata il 1° maggio 2022 sul sito *web* del Consiglio di Stato (*www.giustizia-amministrativa.it*) (sul nuovo comma 8-*bis*, si v. in part. 7 ss.), nonché in *Il processo*, 2022, 11 ss.; L. Golisano, *L'inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *federalismi.it*, 2023, 4, 40 ss.

[77] Sul punto, sia consentito il rinvio integrale a C.P. Santacroce, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive*, cit.

c) di modificare, peraltro in linea con il Codice dell'amministrazione digitale[78], l'art. 3-*bis*, l. n. 241/1990, per rendere ordinario e strutturale il ricorso agli «*strumenti informatici e telematici*» nell'azione amministrativa, conseguentemente aggiornando, con integrazioni volte a conferire maggiore effettività ad un "*dialogo telematico*" tra pubblica amministrazione e amministrati, diverse disposizioni concernenti la partecipazione procedimentale, quali, in particolare, l'art. 5 (con un nuovo riferimento al «*domicilio digitale*» del responsabile del procedimento), e l'art. 8 (in merito ai contenuti della comunicazione di avvio del procedimento relativi al domicilio digitale, al fascicolo informatico e alla consequenziale possibilità – ove del caso – dell'esercizio di un diritto di accesso telematico agli atti del procedimento);

d) di innovare la disciplina della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, di cui all'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, al duplice fine di sancirne l'effetto solo *sospensivo* sul termine di conclusione del procedimento, e di assegnare all'istituto anche un rafforzato «effetto preclusivo procedimental-sostanziale»[79], volto ad indurre l'amministrazione a «scoprire le carte»[80], tendendo a concentrare le ragioni ostative rispetto all'istanza del privato, con una sorta di trasposizione sul piano procedimentale della regola del c.d. "*one shot* temperato" di elaborazione giurisprudenziale[81], allo stesso tempo neutralizzando, con una contestuale modifica additiva dell'art. 21-*octies*, co. 2 (secondo periodo), l. n. 241/1990, quel parallelismo emerso in sede giurisprudenziale, che aveva portato alla possibile dequotazione del

---

[78] Cfr. M. Leggio, *Diritto alla digitalizzazione e procedimento amministrativo. Rimedi e tutele per un'amministrazione* onlife, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 82 ss. Sull'art. 3-*bis* della legge sul procedimento, si v. F. Cardarelli, *Uso della telematica (commento all'art. 3-bis)*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*[2], Milano, 2017, 509 ss.

[79] Così, in modo significativo, P. Chirulli, *La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza dopo i "decreti semplificazioni"*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 104 ss. (in part. 105). Sulle modifiche introdotte nel 2020 all'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, si vedano anche: F. Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit., 39 ss.; M. Clarich, *Limiti oggettivi e soggettivi del giudicato amministrativo e riesercizio del potere*, in *PA*, 2022, 33 ss.; N. Paolantonio, *Osservazioni sulla preclusione procedimentale al riesercizio del potere*, in *Dir. econ.*, n. 3/2022, 11 ss.; M.R. Spasiano, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, in *Dir. econ.*, 2021, 2, 25 ss.; M. Trimarchi, *Note sul preavviso di rigetto dopo la legge n. 120 del 2020*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. IV, Napoli, 2022, 3727 ss.; M. Ricciardo Calderaro, *Il preavviso di rigetto ai tempi della semplificazione amministrativa*, in *federalismi.it*, 2022, 11, 126 ss.

[80] Così, significativamente, F. Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit., 39.

[81] Tra le più recenti applicazioni, si v.: Cons. St., sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2080, ove il giudice amministrativo ha colto l'occasione per sottolineare come detto principio sia volto ad impedire «*il ping pong all'infinito* tra giustizia amministrativa e P.A.», e Cons. St., sez. VI, 4 maggio 2022, n. 3480, ove s'è ricordato che tale principio è emerso e si è consolidato nella giurisprudenza amministrativa «per evitare che l'amministrazione possa riprovvedere per un numero infinito di volte ad ogni annullamento in sede giurisdizionale», e che quindi stia in capo alla pubblica amministrazione l'obbligo di riesaminare una seconda volta «*l'affare nella sua interezza*, sollevando tutte le questioni rilevanti, con definitiva preclusione (per l'avvenire, e, in sostanza, per una terza volta) di tornare a decidere sfavorevolmente per il privato» (cors. agg.) (entrambe le pronunce citate sono naturalmente consultabili per intero in *www.giustizia-amministrativa.it*).

vizio consistente nell'omesso "preavviso di rigetto", al pari dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento, anche per il caso di connotazione in senso discrezionale del potere amministrativo esercitato;

e) di apportare, in questo caso per sottrazione, alcune modifiche chirurgiche alla disciplina di cui all'art. 16, l. proc. amm., per sancire l'obbligo in capo all'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere, per il caso di inerzia dell'amministrazione titolare della funzione consultiva, anche allorquando il parere sia configurato come obbligatorio (e non più soltanto, dunque, in caso di parere facoltativo), sempre ferma restando, però, l'eccezione di cui all'art. 16, co. 3, relativa all'inapplicabilità di detta regola ai casi in cui il parere debba essere richiesto a (e rilasciato da) amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini[82];

f) di modificare l'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, come pure la sua rubrica, rendendo applicabile la regola del silenzio-assenso tra amministrazioni anche agli atti normativi e amministrativi per i quali sia prevista la proposta di un'amministrazione diversa da quella competente all'adozione dell'atto[83];

g) di stabilizzare la disposizione sulle "*autocertificazioni*" già temporaneamente immessa nell'ordinamento a mezzo dell'art. 264 del c.d. "*decreto rilancio*"[84], peraltro ampliandone in modo non trascurabile l'ambito di applicazione, riferendosi espressamente il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 18, l. n. 241/1990, non solo ai provvedimenti, comunque denominati, di erogazione di benefici economici, bensì anche alle «*autorizzazioni amministrative*».

h) di ampliare il capo IV-*bis* della l. n. 241/1990, introducendo – con una collocazione per certi versi anomala ed una non semplice delimitazione del relativo ambito di applicazione – il nuovo art. 21-*decies*, volto a sancire la regola per cui, nel caso di annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo per «*vizi inerenti ad atti endoprocedimentali*», il potere possa essere riesercitato, su istanza del soggetto proponente, tramite un «*procedimento semplificato*»[85];

i) di conferire una (pretesa) maggior forza alla norma sull'obbligo di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti in quella stessa occasione introdotta nella legge sul procedimento, mediante una sua espressa

---

[82] Cfr., in argomento, C. Videtta, *La riforma dell'art. 16 della l. n. 241/1990 nel d.l. n. 76/2020: verso la definitiva dequotazione della funzione consultiva all'interno del procedimento amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 116 ss.

[83] Si v., in argomento, P. Marzaro, *Silenzio assenso tra amministrazioni, ovvero della (insostenibile) leggerezza degli interessi sensibili (a proposito di principi, giudici e legislatori…)*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 432 ss. (in part. 441 ss.).

[84] Si v. *supra*, § 3.1.

[85] Si v., in argomento, C.E. Gallo, *La riemissione del provvedimento amministrativo*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021.

auto-qualificazione legislativa in termini di disposizione attinente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Costituzione;

l) di imporre in capo alle amministrazioni un obbligo di verifica e rideterminazione riduttiva dei termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza, già fissati in forza del potere normativo di cui all'art. 2, l. proc. amm.

3.3. (Segue) *Il c.d.* "**decreto semplificazioni-*bis*" *(d.l. n. 77/2021)***

Trasmesso alla Commissione europea il PNRR (30 aprile 2021), il Governo italiano si sarebbe sin da subito preoccupato di accompagnarne la sua *governance* attraverso un apposito decreto-legge, che sarebbe stato denominato "*decreto semplificazioni*-bis" (d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021).

Con esso è stato definito il «quadro normativo» per la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR, oltre che dal Piano nazionale complementare (PNC) e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

In particolare, il provvedimento è stato articolato in due parti, attraverso le quali il legislatore ha introdotto misure sia organizzative[86] che di semplificazione procedimentale, al fine di una «sollecita e puntuale realizzazione degli interventi» inclusi nel complessivo strumento programmatico di ripresa e resilienza[87].

In tale contesto il Governo ha ritenuto utile apportare ulteriori novelle anche alla l. n. 241/1990[88].

Con l'art. 61 del "*decreto semplificazioni*-bis" è stato modificato, per l'ennesima volta, l'art. 2, l. proc. amm., cui sono stati apportati due «correttivi»[89] volti a rafforzare – almeno nelle intenzioni del legislatore – i poteri sostitutivi per il caso di inerzia amministrativa.

A tal fine, e fermi restando i criteri suppletivi di individuazione *ex lege* del titolare di detto potere, da un lato è stato previsto, con un'integrazione del comma 9-*bis*, che l'organo di governo possa individuare il titolare del potere sostitutivo non soltanto in un soggetto scelto tra «le figure apicali dell'amministrazione»,

---

[86] Sulle quali si v. in particolare G. Sciullo, *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 716 ss.

[87] In modo significativo, definisce il PNRR «un atto di non ben definita natura», G. Severini, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2022, con diversi riferimenti bibliografici sulla natura del PNRR. In argomento si vedano anche: E. Picozza, *"The Next Generation EU": un passo decisivo verso l'unificazione europea*, in *DPA*, 2022, 315 ss.; M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, 1 ss.; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Riv. AIC*, 2022, 281 ss.; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 1 (*Editoriale*), IV ss.

[88] Cfr., in particolare, il Tit. VI, Parte II, d.l. n. 77/2021.

[89] Così nel *Dossier* (26 luglio 2021), vol. II, Servizio Studi Senato (in *www.senato.it*), con riguardo al disegno di legge di conversione del "*decreto semplificazioni*-bis" (A.S. 2332 - XVIII leg.), 265.

bensì anche in «*un'unità organizzativa*». Dall'altro, è stato modificato anche il comma 9-*ter*, con la previsione in ordine all'attivabilità anche «*d'ufficio*» del potere sostitutivo in caso di inerzia, onde poi giungere alla conclusione del procedimento tramite le strutture amministrative competenti o apposito commissario – così come già prima previsto dalla l. proc. amm. – entro un termine pari alla metà rispetto a quello originariamente previsto.

Nella stessa occasione il legislatore ha apportato una modifica integrativa anche all'art. 20, l. n. 241/1990, in ordine all'istituto del silenzio-assenso.

Essa, in realtà, riprende almeno in parte una previsione già introdotta col precedente "*decreto semplificazioni*" del 2020 con riguardo al solo ambito edilizio[90], allorquando era stato immesso nell'art. 20, co. 8, T.U. edilizia (d.P.R. n. 380/2001) un ulteriore periodo volto a costituire in capo allo sportello unico per l'edilizia l'obbligo di rilasciare «[…] anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento […]» (di rilascio/diniego del permesso di costruire). Con l'art. 62, d.l. n. 77/2021, detta previsione di «cartolarizzazione»[91] della formazione del silenzio-assenso è stata generalizzata, onde consentire «la piena operatività e il rafforzamento dell'efficacia del silenzio assenso»[92]. Il legislatore, infatti, ha in quell'occasione aggiunto all'art. 20, l. proc. amm., un comma 2-*bis*, il quale dispone che il soggetto istante (o, naturalmente, un suo avente causa) è in facoltà di richiedere all'amministrazione rimasta silenziosa un'attestazione telematica «circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda […]», che l'amministrazione è tenuta a rilasciare entro dieci giorni dalla richiesta e che in mancanza il privato potrà sostituire con una dichiarazione resa ai sensi dell'art. 47, Testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445/2000).

L'ultima modifica apportata con questa terza "*ondata di semplificazioni*" alla l. n. 241/1990 ha avuto ad oggetto l'area dell'autotutela amministrativa e, in particolare, il potere di annullamento d'ufficio[93].

Con l'espresso intento di «consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico»[94], infatti, il legislatore ha ritenuto utile tornare nuovamente sull'art. 21-*nonies*, l. proc. amm.,

---

[90] Trattasi di un'integrazione disposta a mezzo dell'art. 10 (*Semplificazioni e altre misure in materia edilizia*), co. 1, lett. *i*), d.l. n. 76/2020.

[91] Così M. Ramajoli, *I silenzi amministrativi nelle recenti «semplificazioni»*, cit., 49.

[92] In questi termini nella *relazione illustrativa* del Governo in sede di presentazione del d.d.l. di conversione in legge (A.S. 2332 – XVIII leg.) del "*decreto semplificazioni*-bis" (l'affermazione sopra riportata nel testo del paragrafo è a p. 60).

[93] Cfr. M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 99 ss.

[94] Così *ibidem*.

riducendo il termine massimo per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti autorizzatori e attributivi di vantaggi economici, da diciotto a «*dodici mesi*»[95].

Peraltro, va segnalato che, nel novellare detta disposizione, il legislatore si è dimenticato di modificare coerentemente anche l'art. 2, co. 4, d.lgs. n. 222/2016 (c.d. "decreto SCIA-2"). Una mera dimenticanza, evidentemente (di facile risoluzione attraverso una lettura attualizzante della disposizione e del rinvio), la quale tuttavia non meraviglia affatto se solo si consideri che, in quella stessa occasione, il legislatore ha dimenticato di modificare anche il comma 2-*bis* dello stesso art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, poi risolvendo l'incongruenza solo in sede di conversione del decreto.

3.4. (**Segue**) *La legge "annuale" per il mercato e la concorrenza (l. n. 118/2022) e la delega, ivi prevista (art. 26), per l'individuazione dei nuovi regimi amministrativi di controllo delle attività private e per la semplificazione e reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative*

V'è, infine (almeno per il momento), un'ulteriore tappa legislativa che, nel prossimo futuro, potrebbe generare un'ondata senz'altro capace di infrangersi, una volta ancora, sulla disciplina "generale" del procedimento amministrativo.

La l. n. 118/2022 (c.d. legge "annuale" per il mercato e la concorrenza 2021), infatti, «al fine di stimolare il dinamismo concorrenziale», contiene – tra le altre cose[96] – anche una delega al Governo per l'approvazione di una normativa volta alla «ricognizione», «semplificazione» e «individuazione» dei regimi amministrativi delle attività private, nonché alla «semplificazione» e «reingegnerizzazione» dei procedimenti amministrativi, anche attraverso una loro completa digitalizzazione[97].

Così, con uno o più decreti delegati e – salvo proroga[98] – entro il 27 agosto 2024, il Governo potrà, in un certo senso, completare quell'attività legislativa di mappatura e tipizzazione delle attività private e dei rispettivi regimi amministrativi di controllo, come ben noto già iniziata, in attuazione di una delle deleghe contenute nella c.d. "legge Madia" (l. n. 124/2015), con il c.d. "decreto SCIA-2" (d.lgs.

---

[95] Sulle (ennesime) modifiche all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990, si v. Id., *Novità (circoscritte) in tema di autotutela decisoria e tutela dell'affidamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 148 ss.

[96] In argomento, si v. l'*editoriale* di A. Moliterni, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza al tempo del PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 581 ss.

[97] Cfr. art. 26, co. 1, l. n. 118/2022.

[98] Che, ad es., è già stata disposta con riguardo all'altra delega contenuta nello stesso art. 26, l. n. 118/2022, concernente la (quantomai necessaria) attività legislativa di «semplificazione», «riordino», «razionalizzazione» e «adeguamento» della vigente normativa in materia di fonti energetiche rinnovabili. La l. n. 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del c.d. "*milleproroghe*" del 2022 (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198), ha in verità ampliato la finestra temporale per l'esercizio della delega, trasformandola dagli originari «*dodici*» agli attuali «*sedici mesi*» dall'entrata in vigore della l. n. 118/2022 (27 agosto 2022): cfr. art. 26, co. 4, l. n. 118/2022.

n. 222/2016) e la sua «tabella A»[99], di cui peraltro, per espressa previsione contenuta nella nuova norma di delega[100], il legislatore delegato dovrà tener conto.

La disposizione è chiaramente finalizzata a porre le basi normative per il raggiungimento di alcuni degli obiettivi specifici indicati dal (e l'adempimento di alcuni degli impegni assunti a mezzo del) PNRR con riguardo a quell'asse principale della «riforma orizzontale» della p.A. denominato «*Buona amministrazione*» e di cui già s'è detto[101].

Il Governo è stato così investito del compito di realizzare una (complessa) attività di ricognizione dei diversi regimi amministrativi cui risultano assoggettate le attività private, al fine sia di (provare a) fare ordine e dare certezze ai privati (e, in particolare, agli operatori economici) sia – e *in primis* – di snellire, ove possibile, l'intervento pubblico sulla libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., eliminando le autorizzazioni e gli adempimenti ritenuti non necessari – e, quindi, inutilmente restrittivi di detta libertà –, allorquando questi non siano giustificati da «*motivi imperativi di interesse generale*», non siano imposti dal diritto dell'Unione europea o non risultino posti a presidio di «*principi e interessi costituzionalmente rilevanti*».

L'opera di puntuale individuazione e definizione degli ambiti di applicazione del regime autorizzatorio e dei regimi semplificati di controllo pubblico delle attività private (di cui agli artt. 19, 19-*bis* e 20, l. n. 241/1990), dovrebbe altresì passare, in forza dei princìpi e criteri direttivi rinvenibili nell'art. 26, co. 1 e 2, l. n. 118/2022, per la più ampia estensione del principio di liberalizzazione ed il conseguente ampliamento del novero delle attività esercitabili liberamente, ovverosia senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione[102], rispetto alla quale, peraltro, il legislatore sembrerebbe altresì chiedere che vengano meglio specificati quali siano gli effetti della sua presentazione nonché i poteri esercitabili dalla pubblica amministrazione in fase di controllo[103].

Ai fini della presente indagine, però, ciò che qui più interessa rilevare è che il legislatore abbia preventivato, e pertanto fatto rientrare appieno nei confini della delega, anche una possibile modifica della «disciplina generale delle attività private non soggette ad autorizzazione espressa, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241»[104].

Così come di altrettanto interesse ai fini della riflessione qui condotta risulta essere anche quel criterio direttivo che, con riguardo ai procedimenti amministrativi concernenti le autorizzazioni e le ipotesi di sostituzione provvedimentale "*non eli-*

---

[99] In argomento si v. B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, in part. cap. III, e Id., Si v. anche E. Giardino, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 26 ss.

[100] Cfr. art. 26, co. 1 (secondo periodo), l. n. 118/2022.

[101] Si v. *supra*, § 2, e PNRR, II, 51 ss.

[102] Cfr. art. 26, co. 2, lett. *e*), l. n. 118/2022.

[103] Cfr. art. 26, co. 2, lett. *b*), l. n. 118/2022.

[104] Cfr. art. 26, co. 1 (secondo periodo), l. n. 118/2022.

minabili" sulla base dei parametri già sopra ricordati e secondo i pur richiamati e più generali princìpi di ragionevolezza e proporzionalità[105], dovrebbe condurre il legislatore delegato a lasciarsi comunque ispirare dal principio della più ampia semplificazione amministrativa (almeno secondo l'accezione del legislatore), «in modo da ridurre il numero delle fasi procedimentali e delle amministrazioni coinvolte, […] razionalizzando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei e individuando discipline e tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti»[106].

Allo stesso tempo, il Governo è altresì chiamato ad una semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure per una loro completa digitalizzazione, oltre che per una maggiore efficienza e celerità, anche onde consentirne una loro «*tracciabilità digitale*»[107]. Così come è pure previsto, sempre in un'ottica di accelerazione, che la disciplina delegata ridefinisca i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, «*dimezzandone la durata*»[108], e comunque pervenga ad una rideterminazione in senso riduttivo dei termini procedimentali quantomeno con riguardo ai «*procedimenti autorizzatori per l'avvio dell'attività di impresa*»[109].

4. *La legge sul procedimento e le* '**declinazioni valoriali**' *della semplificazione ai tempi del PNRR: un quadro di sintesi*

Il riepilogo, sopra proposto[110], dei frammenti normativi che nell'ultimo triennio hanno interessato la l. n. 241/1990, sembrerebbe già sufficiente a dar conto sia della loro marcata *eterogeneità* sia – salvo alcune eccezioni – della portata spesse volte solo "*chirurgica*" delle modifiche ivi introdotte[111].

Ciononostante, un'opera di loro riordino e raggruppamento in ragione delle finalità perseguite dal legislatore e del conseguente precipitato normativo, consente, sul piano teorico, di scorgere sullo sfondo, in modo sufficientemente chiaro, almeno alcune delle principali ed interconnesse '*declinazioni valoriali*' assunte dal principio di semplificazione[112] nelle novelle alla disciplina "generale" sul pro-

[105] Così nell'*incipit* del co. 2, art. 26, l. n. 118/2022.

[106] Così l'art. 26, co. 2, lett. *d*), l. n. 118/2022.

[107] Cfr. art. 26, co. 2, lett. *f*) e *l*), l. n. 118/2022.

[108] Ferma restando, comunque, «la possibilità di individuare, d'intesa con le amministrazioni competenti, quelli esclusi da tale riduzione, prevedendo che tra i criteri base di valutazione della performance individuale e organizzativa sia compreso, ove applicabile, il monitoraggio dei tempi di trattazione dei procedimenti e il livello di soddisfazione dell'utenza»: così l'art. 26, co. 2, lett. *i*), l. n. 118/2022.

[109] Cfr. art. 26, co. 2, lett. *h*), l. n. 118/2022.

[110] Si v. *supra*, §§ 3.1-3.4.

[111] Cfr. M. Occhiena, *Il coraggio di semplificare*, *Dir. econ.*, 2020, 2, *Editoriale*, in part. § 2, ove l'A. sottolinea efficacemente l'assenza di una «visione d'insieme» e la frammentarietà delle modifiche alla l. n. 241/1990 introdotte dal primo "*decreto semplificazioni*" (d.l. n. 76/2020) e dalla sua legge di conversione (l. n. 120/2020).

[112] Cfr. M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto di equilibrio*, cit., 99, ove si afferma: «Semplificazione è termine dalle molteplici declinazioni e dentro tale concetto si racchiudono manifestazioni diverse che spaziano da una semplificazione normativa a una semplificazione amministrativa».

cedimento (e provvedimento) amministrativo, registrabili nella legislazione "*post Covid-19*" e di "*accompagnamento*" al PNRR.

Il generale obiettivo di semplificazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni sembrerebbe passare anzitutto attraverso l'aspirazione alla '*stabilità*' delle decisioni amministrative.

Come già ben sottolineato, anche recentemente, da autorevole ed attenta dottrina, la stabilità è senz'altro una delle vie maestre per la semplificazione dei rapporti giuridico-amministrativi[113].

Le deroghe, solo transitorie, agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* (e, consequenzialmente, all'art. 19, co. 4), l. n. 241/1990, di cui al c.d. "*decreto rilancio*"[114], ma soprattutto le successive e stabili modifiche alla disciplina dei profili temporali del potere di annullamento d'ufficio, apportate dall'art. 63 del "*decreto semplificazioni*-bis"[115], disvelano il rinnovato intento legislativo di (provare ad) imbrigliare ulteriormente il potere di riesame della pubblica amministrazione, onde rafforzare – in verità più all'apparenza che nella sostanza – il valore della stabilità delle decisioni amministrative, nonché degli effetti prodottisi *ex lege* nelle fattispecie di sostituzione provvedimentale (silenzio-assenso, s.c.i.a., etc.).

Trattasi – come ben noto – della conferma di una tendenza legislativa inaugurata dalla c.d. «legge Madia», che tuttavia ha avuto un impatto applicativo ben più contenuto rispetto al tenore letterale del dato di diritto positivo, stante l'interpretazione (riduttiva e "*costituzionalmente orientata*") sin da subito datane dalla giurisprudenza amministrativa[116].

Un'altra declinazione della semplificazione che emerge dall'analisi delle "*ondate legislative*" di cui sopra s'è detto, sembrerebbe essere riconducibile alla complessiva esigenza di '*certezza*', secondo una pluralità di accezioni[117].

Tra queste è senz'altro da annoverare l'ambizione politico-legislativa – di certo non nuova[118] – di definire compiutamente e fornire agli amministrati un quadro esaustivo delle condizioni e delle modalità di esercizio del controllo pubblico sulle attività private (in particolare di rilevanza economica), in cui, in particolare,

---

[113] Cfr. ivi, laddove l'A. ben mette in luce come la «*ratio*» dell'(allora recente) introduzione nell'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990 (ad opera dell'art. 6, l. n. 124/2015), di una delimitazione temporale del potere di annullamento d'ufficio, sia «riconducibile a un intento semplificatorio» (*ivi*, 99), perché «*semplificare significa anche* rendere chiare, stabili, coerenti e prevedibili le regole del rapporto giuridico intercorrente tra privato e pubblica Amministrazione. Più nello specifico, per quanto attiene al potere di autotutela amministrativa, semplificare si traduce nel fornire certezza ai soggetti privati in ordine all'*effettiva tenuta* e conseguente *spendibilità* di un titolo che determina un effetto ampliativo, ottenuto con un provvedimento espresso oppure tacito» (cors. agg.) (così ivi, 100).

[114] Si v. *supra*, § 3.1, *sub* lett. *b*), *c*) e *d*).

[115] Si v. *supra*, § 3.3.

[116] Sul punto sia consentito rinviare ancora a C.P. Santacroce, *Tempo e potere di riesame*, cit., *passim.*

[117] Si v., in argomento, P. Marzaro, *Il silenzio assenso e l'"infinito' della semplificazione. La scomposizione dell'ordinamento nella giurisprudenza sui procedimenti autorizzatori semplificati*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 558 ss. (in part. 595 s.).

[118] In argomento si v. A. Travi, *La semplificazione amministrativa*, cit., in part. §§ 4 e 5.

l'ambito di applicazione degli istituti di sostituzione provvedimentale (silenzio-assenso, s.c.i.a., comunicazione, etc.) abbia – per quanto possibile – '*confini certi*'.

La qual cosa, evidentemente, assume ancor più rilievo in un ordinamento che, in linea generale e salvo limitate eccezioni[119], parrebbe imporre ai privati – in termini di obbligatorietà[120] – il ricorso a detti congegni di "semplificazione", i quali, a volte, più che nell'interesse degli amministrati, sembrano esser stati introdotti e poi potenziati, dal legislatore, nell'interesse quasi esclusivo della pubblica amministrazione (in senso soggettivo)[121].

Chiaramente volte a soddisfare una tale esigenza, allora, appaiono le disposizioni di delega di cui all'art. 26, co. 1, 2 e 8, l. n. 118/2022, che hanno posto le basi – come si è detto[122] – sia per un completamento dell'opera di "*mappatura*" già intrapresa con il c.d. "*decreto SCIA-2*" (d.lgs. n. 222/2016), sia per delle possibili scelte di liberalizzazione e di ragionevole e proporzionata ridefinizione dei confini dei regimi amministrativi di controllo delle attività private – una sorta di "*actio finium regundorum*" – in ragione della rilevanza degli interessi pubblici effettivamente coinvolti.

Funzionali al valore della '*certezza*', però, sembrano essere anche quelle disposizioni a mezzo delle quali il legislatore ha provato ad innalzare il grado di tangibilità, spendibilità, attendibilità e affidabilità nel tempo – per gli amministrati e, soprattutto, nei rapporti tra questi e soggetti terzi – dell'*effetto abilitativo* (ad es., all'esercizio di un'attività) prodottosi *ex lege* nei casi di silenzio-assenso.

In questa direzione paiono andare sia la norma, di cui al nuovo comma 2-*bis* dell'art. 20, l. n. 241/1990[123], sulla "*certificazione*" della decorrenza del termine di conclusione del procedimento e (nell'inerzia dell'amministrazione) della conseguente formazione del silenzio-assenso[124], sia quella di cui al nuovo comma 8-*bis*

---

[119] Cfr., ad es., art. 22, co. 7, T.U. edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

[120] Il che, sul piano teorico, aprirebbe alla questione – sulla quale non è possibile naturalmente soffermarsi in questa sede, ma che potrebbe qui sintetizzarsi – della configurabilità (o meno) di un "*diritto al provvedimento espresso*" anche nelle fattispecie in cui operino per legge meccanismi di sostituzione provvedimentale, quale il silenzio-assenso previsto dall'art. 20, l. n. 241/1990. A tal riguardo, ci si limita qui a segnalare che in giurisprudenza di certo non mancano pronunce che parrebbero andare proprio in una tale direzione, nelle quali il giudice amministrativo giunge ad ammettere un'azione contro il silenzio-inadempimento, *ex* artt. 31 e 117 cod. proc. amm., anche in fattispecie in cui l'inerzia amministrativa può già dirsi *ex lege* significativa di accoglimento dell'istanza: si vedano, tra le più recenti, TAR Puglia, Bari, sez. II, 20 maggio 2019, n. 725, e TAR Sicilia, Catania, sez. I, 6 dicembre 2022, n. 3185 (in *www.giustizia-amministrativa.it*), ove il giudice, chiamato a pronunciarsi «sulla questione concernente l'esistenza o meno dell'obbligo di provvedere a carico dell'Amministrazione […] nell'ipotesi di formazione del silenzio assenso», sottolineata «la natura rimediale (e derogatoria)» dell'istituto, conclude per ritenere pur sempre «nella piena disponibilità del privato l'opzione per la richiesta di rilascio di un provvedimento espresso» (e per la consequenziale configurabilità di una sua tutela in sede giurisdizionale).

[121] Sulla semplificazione ed i suoi destinatari, si v. M. Bombardelli, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit., 223 ss. (in part. 238 ss.).

[122] Cfr. *supra*, § 3.4.

[123] Ivi introdotto dall'art. 62 del "*decreto semplificazioni*-bis": si v. *supra*, § 3.3.

[124] Obbligo che, in verità, sembra ricordare, almeno in parte, quello previsto dal § 42a della *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1976, ivi aggiunto in occasione delle modifiche alla legge federale tedesca sul procedimento ammini-

dell'art. 2, l. proc. amm.[125], sull'*inefficacia* delle determinazioni amministrative frutto di una tardiva attivazione del potere di diniego, in caso di silenzio-assenso, o di divieto di prosecuzione/conformazione dell'attività, in caso di s.c.i.a.

Altri valori di cui, anche alla luce degli innesti legislativi dell'ultimo triennio, risulta sempre più impregnato il tessuto normativo della l. n. 241/1990 – tanto da indurre la dottrina a ricorrere, in modo assai significativo e condivisibile, all'idea dell'«*ossessione per il tempo procedimentale*»[126] – sono la '*tempestività*' e la '*celerità*' dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ad essi può senza dubbio dirsi ispirata anche la stessa disposizione sull'inefficacia degli atti tardivi, poco sopra ricordata. Ma non mancano, evidentemente, diverse ed ulteriori manifestazioni.

Tra queste vanno senz'altro annoverate le norme che hanno ulteriormente arricchito il "*tormentato*" art. 2, l. n. 241/1990, per quel che riguarda la misurazione e pubblicazione dei tempi procedimentali effettivi e la consequenziale comparazione con i prescritti termini di conclusione del procedimento. Ma nella stessa direzione, invero, parrebbero andare sia quelle modifiche all'art. 10-*bis* che hanno messo fine alla disputa intorno all'effetto interruttivo o solo sospensivo del c.d. "*preavviso di rigetto*" sul termine di conclusione del procedimento, sia quelle apportate all'art. 17-*bis*, onde consentire l'applicabilità del meccanismo del silenzio-assenso tra amministrazioni anche alle fattispecie in cui rilevi l'istituto della proposta, sia la nuova disposizione di cui all'art. 21-*decies*, sulla possibilità di attivare un «*procedimento semplificato*» a seguito dell'annullamento del provvedimento in sede giurisdizionale solo per «*vizi inerenti ad atti endoprocedimentali*»[127].

Sempre funzionali alle esigenze di tempestività e celerità amministrativa sembrerebbero, poi, anche tutti quegli innesti legislativi volti a garantire una maggiore

---

strativo introdotte dalla *Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG)* (ossia, dalla quarta legge di modifiche della *Verwaltungsverfahrensgesetz*) dell'11 novembre 2008, anche ai fini del recepimento della c.d. «direttiva servizi» (dir. 2006/123/CE). La disciplina della *Genehmigungsfiktion* (lett.: *finzione di autorizzazione*), istituto omologo del silenzio-assenso di cui all'art. 20, l. n. 241/1990, prevede infatti, al comma 3: «*Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen*» (ovverosia che: *Su richiesta, colui al quale avrebbe dovuto essere notificato l'atto amministrativo ai sensi dell'art. 41, co. 1, deve ricevere per iscritto la conferma del perfezionamento della finzione di autorizzazione*). In argomento, nella dottrina tedesca, si vedano U. Stelkens, *§ 42a Genehmigungsfiktion*, in P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs (eds.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, München, 2023, e S. Baer, *§ 42a Genehmigungsfiktion*, in F. Schoch, J.-P. Scheider (eds.), *Verwaltungsrecht*, III, München, 2022, e i molti riferimenti bibliografici ivi indicati.

[125] Ivi introdotto dall'art. 12, del "*decreto semplificazioni*": si v. *supra*, § 3.2.

[126] Così F. Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit., 35 s., ove l'A. non sembra dare all'espressione un'accezione esclusivamente negativa, in particolare ove sottolinea come «molte di queste norme rivelano una sorta di *ossessione* per il tema del tempo o, comunque, dimostrano la *consapevolezza*, acquisita dal legislatore, dei problemi che genera in Italia l'*indolenza* dell'amministrazione» (*ibidem*, cors. agg.).

[127] Come si è già detto (*supra*, § 3.2), trattasi di modifiche e integrazioni apportate alla l. n. 241/1990 dal primo "*decreto semplificazioni*" (d.l. n. 76/2020) o dalla legge di sua conversione (l. n. 120/2020).

semplicità ed immediatezza nello svolgimento delle attività procedimentali, attraverso l'«*informatizzazione*» e la «*digitalizzazione*» del procedimento amministrativo[128].

In questi termini può senz'altro esser letta la modifica all'art. 3-*bis*, l. n. 241/1990, in merito ad un *ricorso ordinario* all'«uso alla telematica», stante la nuova formulazione della disposizione, nella quale si registra un non trascurabile (e sperabilmente non solo astratto) passaggio dalla voce verbale «incentivare» all'affermazione legislativa per cui «le amministrazioni pubbliche *agiscono* [ossia, *devono agire*] mediante strumenti informatici e telematici».

Un'analoga funzione, poi, sembrano assolvere anche quei diversi riferimenti, ora presenti anche nella l. n. 241/1990, al «*domicilio digitale*», di cui ai modificati artt. 5 e 8, e le ivi introdotte integrazioni sul «*fascicolo informatico*» del procedimento, sull'esercizio con modalità telematiche del diritto di accesso e, più in generale, dei diritti di partecipazione procedimentale, anche per un doveroso allineamento della l. n. 241/1990 al (pur contestualmente modificato) Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 85/2005) e, in particolare, ai suoi artt. 41 (*Procedimento e fascicolo informatico*) e 64-*bis* (*Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione*).

Per la stessa ragione, infine, sono da ricondurre in detto filone funzionale anche le disposizioni di cui all'art. 26, co. 2, l. n. 118/2022, e in special modo quelle sulla «*tracciabilità digitale*» dei procedimenti (lett. *l*) e sulla reingegnerizzazione delle procedure e degli adempimenti per una loro completa digitalizzazione (lett. *f*), così come pure le previsioni di delega, sempre ivi contenute, sulla futura, possibile standardizzazione e unificazione della modulistica per la presentazione delle istanze, delle segnalazioni o delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, «anche relative alle attività commerciali»[129].

Non v'è dubbio che diverse di queste manifestazioni legislative volte a generare un effetto di accelerazione e speditezza dell'azione amministrativa e di semplicità gestionale delle sue procedure, siano senz'altro da salutare con favore. Così come, a tal riguardo, può senz'altro affermarsi che un ruolo fondamentale verrà sicuramente giocato da quello che è stato definito, e già sopra ricordato, quale «*abilitatore trasversale* ad ampio spettro»: ovverosia, la *digitalizzazione*[130].

Merita tuttavia d'essere sottolineato anche che, con riguardo ad alcune previsioni, il legislatore si è fatto prendere da quella che è stata indicata come una sorta di «*ansia acceleratoria*»[131], senza una previa, adeguata rappresentazione e ponderazione delle conseguenze di alcune delle più recenti disposizioni legislative di semplificazione, che – a ben vedere – rischiano in taluni casi di "*svuotare*" il

---

[128] Si v. M. Leggio, *Diritto alla digitalizzazione e procedimento amministrativo*, cit., 98 ss.

[129] Cfr. art. 26, l. n. 118/2022, lett. *m*).

[130] Si v. *supra*, § 2 e *sub* nt. 27.

[131] Così C. Videtta, *La riforma dell'art. 16 della l. n. 241/1990*, cit., 120 e, in modo connesso, anche ove l'A., nelle considerazioni conclusive del suo contributo, si chiede «fino a che punto sarà possibile contrarre ancora la fase consultiva e se il prossimo passo non sarà quello della sua totale soppressione» (ivi, 146).

procedimento e, in particolar modo, ciò che di esso – come direbbe Mario Nigro – più rileva: ovverosia, l'*istruttoria*[132].

A volte, infatti, si ha la precisa sensazione di trovarsi dinanzi ad un legislatore che, in modo per nient'affatto condivisibile, all'obiettivo di "far presto e bene" sembra aver sostituito l'esigenza di "far presto *tout court*", accontentandosi di dimostrare, *in primis* all'Unione europea ed esclusivamente sul piano della predisposizione di un (confuso) quadro di regolazione, la sussistenza di un'astratta capacità di raggiungimento del risultato, al contempo mostrando, tuttavia, quasi un disinteresse per l'*amministrazione reale* e la sostanza delle cose.

Insomma, il legislatore tende talvolta ad optare per uno svuotamento della funzione del procedimento amministrativo, con il consequenziale sacrificio di interessi (non solo pubblici, ma anche privati, collettivi e diffusi), in nome di una sorta di '*celerità purchessia*' dell'attività amministrativa, di cui si danno sempre più spesso manifestazioni normative sia nella legislazione di principio di cui alla l. n. 241/1990, che – e anzi ancor più – in quelle disposizioni procedimentali connotate da una sempre più spiccata "*specialità*" (e *disorganicità*), introdotte nei diversi ed amplissimi settori della pubblica amministrazione italiana interessati dal PNRR[133].

L'esigenza di celerità amministrativa quale valore indipendente e quasi "*slegato*" dalle effettive possibilità di cura in concreto dell'interesse pubblico, sembra emergere, ad es., dalle modifiche all'art. 16, l. proc. amm., le quali mirano ad un'ulteriore accelerazione dei tempi procedimentali, sacrificando i possibili apporti istruttori dell'esercizio di una funzione consultiva di natura obbligatoria[134]. Ma lo stesso può dirsi, evidentemente, anche per quelle previsioni di cui all'art. 26, co. 2, l. n. 118/2022, che pongono tra i criteri e princìpi direttivi cui ispirare la futura, even-

---

[132] Cfr. M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislative e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, 3 ss., in particolare ove il Maestro sottolinea: «L'importante del procedimento si rivela non nel suo risultato finale, ma nell'istruttoria che lo sostanzia. Il centro di esso si ritrova nella partecipazione privata, nei nessi che si vengono a stabilire fra i vari poteri pubblici e fra questi e i privati, nell'emersione dei fatti e degli interessi, nella complessiva istruttoria che, verificando i fatti, accertando i dati tecnici, consente la identificazione, la valutazione, la comparazione degli interessi e la definizione dell'interesse pubblico» (ivi, 17). E ancora: «Se il nucleo necessario e stabile del procedimento è l'istruttoria, si può arrivare a dire che ciò che connota la attività amministrativa è lo stesso (il mero) svolgersi del procedimento, quale che sia lo sbocco di esso. L'atto amministrativo cessa infatti di essere il solo necessario sbocco del procedimento secondo la concezione tradizionale di esso, gli sbocchi potendo essere vari ed eventuali (oltre l'atto, la rinuncia alla prosecuzione del procedimento, l'accordo, l'apertura di altri procedimenti, ecc.)» (ivi, 18).

[133] E, come ha sin da subito attentamente evidenziato (a proposito dell'ambito oggettivo di applicazione del nuovo rito – allora – di cui all'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85) F. Volpe, *Il processo amministrativo sulle controversie PNRR e le sue criticità*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2022, «quasi ogni attività amministrativa, in questo momento storico, "*è PNRR*" (*ivi*, § 2). Si segnala che la disposizione sull'«*accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR*» sarebbe stata poi fatta confluire (in sede di sua conversione) nel testo dell'art. 12-*bis* del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (conv. con l. 5 agosto 2022, n. 108).

[134] Si v. *supra*, § 3.2, in particolare *sub* lett. *e*).

tuale normativa delegata, quello di una «*riduzione delle fasi procedimentali*» e di una dimidiazione (o comunque di una revisione riduttiva) dei termini procedimentali[135].

Altre delle disposizioni introdotte nell'ultimo triennio ed aventi un impatto anche sulla disciplina del procedimento, sembrano riconducibili, invece, ad un diverso insieme, esse trovando un denominatore comune nell'ambizione ad una semplificazione amministrativa per il tramite di un rafforzamento – invero non sempre condivisibile e coerente – dell'*'autoresponsabilità'* degli amministrati.

La norma sull'estensione della *portata sostitutiva* delle dichiarazioni *ex* artt. 46 e 47, d.P.R. n. 445/2000, prima introdotta in via transitoria con il "*decreto rilancio*" e poi stabilizzata, peraltro in senso ampliativo, con il "*decreto semplificazioni*"[136], sembra andare in questa direzione.

Tuttavia, ponendosi dalla prospettiva degli amministrati, va altresì ricordato come l'altra metà del discorso sia fatto dalle non trascurabili modifiche agli artt. 75[137] e 76[138] del d.P.R. n. 445/2000, che hanno introdotto – come già s'è detto – nuove "*trappole*" per i privati[139], irrigidendo ulteriormente il regime delle decadenze e delle nuove conseguenze inibitorie e sanzionatorie per il caso di un cattivo uso della c.d. "*autocertificazione*".

A chiudere il cerchio, fungendo, in sede interpretativa, da possibile *cassa di risonanza* delle altre declinazioni della semplificazione, quel valore che – con espressione forse approssimativa e con qualche intrinseca contraddizione (condividendo, sul punto, alcune attente riflessioni sulla distinzione tra collaborazione e partecipazione, solidarietà e mutualità)[140] – potrebbe definirsi di '*solidarietà bidirezionale*', sancito dall'introduzione tra i princìpi generali dell'attività amministrativa anche dei princìpi di «*buona fede*» e – soprattutto – di «*collaborazione*» nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione[141].

Una valorizzazione delle possibili conseguenze di tale nuova previsione legislativa (senz'altro non priva di una certa carica di innovatività), potrebbe, tra le altre

---

[135] Si v. art. 26, co. 2, lett. *h*) ed *i*), l. n. 118/2022.

[136] Si v. *supra*, § 3.2, lett. *g*).

[137] Il quale, dopo le modifiche introdotte dal c.d. "*decreto rilancio*" (art. 264, co. 2, lett. *a*), n. 2, d.l. n. 34/2020), contiene un nuovo co. 1-*bis*, ai sensi del quale: «La dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza. Restano comunque fermi gli interventi, anche economici, in favore dei minori e per le situazioni familiari e sociali di particolare disagio».

[138] Ove, sempre a mezzo del c.d. "*decreto rilancio*" (art. 264, co. 2, lett. *a*), n. 3, d.l. n. 34/2020), il legislatore ha ritenuto di aggiungere un ulteriore periodo, ai sensi del quale: «La sanzione ordinariamente prevista dal codice penale è aumentata da un terzo alla metà».

[139] Si v. *supra*, § 3.1, in particolare *sub* nt. 58.

[140] Su questi profili si v., in particolare, S. Fantini, in A. Bartolini, S. Fantini, *I principi di buona fede e collaborazione*, cit., 33.

[141] In argomento, oltre al già citato contributo di A. Bartolini, S. Fantini, *I principi di buona fede e collaborazione*, si vedano M.R. Spasiano, *Nuovi approdi*, cit., 51 ss.; A.G. Orofino, *La solidarietà in diritto amministrativo: da strumento di protezione dell'individuo a parametro di disciplina del rapporto*, in *Dir. econ.*, 2020, 2, 571 ss.; G. Marletta, *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, cit.

cose[142], contribuire a limitare – anche attraverso la configurazione di «nuove figure sintomatiche dell'eccesso di potere per violazione del canone di collaborazione»[143] – sia quelle «prassi non collaborative […] come le *complicazioni* […]»[144], sia quei comportamenti dei privati che si pongano in palese contrasto con detto nuovo canone[145], esso riguardando entrambi i termini del rapporto giuridico-amministrativo.

Da una tale prospettiva, allora, ben può dirsi che l'introduzione del principio *de quo*, unitamente ai suoi effetti e alle sue possibili, future proiezioni sull'attività dell'amministrazione (e degli amministrati) e sulla giurisprudenza amministrativa, potrebbe, alla fine, fungere anch'esso da strumento (o quantomeno "*complemento*") di semplificazione.

Quelli sin qui individuati sono i principali *valori* cui il legislatore sembrerebbe aver ispirato le novità legislative di più recente introduzione (2020-2022), aventi un'incidenza – diretta o indiretta – sulla disciplina "*generale*" del procedimento amministrativo.

Non mancano, evidentemente, "*grandi assenti*". E, a tal proposito, rivolgere lo sguardo al passato e alla comparazione giuridica diacronica[146] potrà agevolare l'individuazione di elementi di riflessione, utili – o almeno è quanto si ritiene – ad interpretare il presente e ad affrontare al meglio le sfide dinanzi alle quali esso ci pone.

5. *Un* 'parallelismo diacronico': *la Repubblica d'Austria, i* Genfer Protokolle *del 1922 e le c.d.* «Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung» *(leggi per la semplificazione dell'amministrazione)*

La storia del diritto procedimentale amministrativo ci restituisce, in effetti, un importante precedente su cui riflettere.

Il legame tra *Recovery plan*, PNRR e propositi di «*riforma orizzontale*» della pubblica amministrazione italiana, almeno per certi versi, ricorda – come già ben messo in luce da un'attenta voce dottrinale (pur se a margine di una diversa vicen-

---

[142] Sulle possibili conseguenze applicative "*in negativo*" e "*in positivo*" del principio, si v. ancora S. Fantini, in A. Bartolini, S. Fantini, *I principi di buona fede e collaborazione*, cit., 34 ss.

[143] Così ivi, 36.

[144] Ivi, 33.

[145] Sul punto, si v. le dense ed interessanti pagine di A.G. Orofino, *La solidarietà in diritto amministrativo*, cit., 591 ss., ove l'A. individua e poi analizza «tre fattori concomitanti» alla base dell'evoluzione del sistema verso l'affermarsi di una linea di tendenza in cui «il rapporto tra diritti e doveri di solidarietà, in un primo tempo evidentemente sbilanciato a favore dei diritti […], sta riequilibrandosi con *enfatizzazione* dei doveri e con la sempre più frequente richiesta che i privati attuino, nel rapportarsi alle amministrazioni, comportamenti improntati ad un responsabile senso di *solidarietà istituzionale*» (cors. agg.) (ivi, 592).

[146] Cfr. G. della Cananea, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, 2019, 67 ss.

da[147]) – l'antefatto (*rectius*, uno degli antefatti)[148] di una tappa di certo non trascurabile, anche se – è stato detto – oltremodo trascurata[149], della storia dello svilup-

[147] Cfr. A. Ferrari Zumbini, *Il Recovery Plan e la Corte costituzionale tedesca,* in *DPCE online*, 2021, 3, 3265 ss., in particolare §§ 1 e 10 (rispettivamente, 3265 s. e 3281 ss.).

[148] Cfr. Id., *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo: il modello austriaco*, Napoli, 2020, 82 ss., ove l'A. fa riferimento ai «principali fattori che hanno portato alla codificazione del 1925», a tal riguardo distinguendo, significativamente, tra «*fattori interni* all'ordinamento austriaco» (82 ss.) e «*fattori esterni*» (85 ss.).

[149] Cfr. ivi, 17-19, dove l'A. pone un forte accento sul «*disinteresse per l'Austria negli studi comparatistici*», poi riprendendo ed ampliando questo profilo anche più avanti, aggiungendo all'argomento del «sopravvenuto disinteresse» – in modo senza dubbio convincente – anche quello del «*travisamento*» delle radici teoriche e dei caratteri autentici del modello austriaco e di una «interpretazione riduttiva e deformata» (148 s.). L'affermazione circa lo scarso interesse riscontrabile nella letteratura amministrativistica (italiana e non) in ordine all'esperienza austriaca, del 1925, di codificazione legislativa delle regole generali del procedimento amministrativo – la quale sarebbe sta a «spesso sottovalutata nelle ricerche recenti, ma talvolta anche in quelle più risalenti» (*ivi*, 17) – si ritiene solo in parte condivisibile, e comunque solo qualora si volesse limitare il discorso agli «*studi comparatistici*» (*ibidem*). A tal riguardo, infatti, si sarebbe più propensi a valorizzare quell'affermazione in forza della quale la stessa A. ha comunque poi sottolineato come di certo non siano mancate «eccezioni» (*ivi*, 149, *sub* nt. 266, ove vengono ricordati i ben noti contributi di B. Sordi, *Tra Weimar e Vienna: Amministrazione pubblica e teorica giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, 1987, e di F. Merusi, *Il procedimento irrealizzato. Dalla legislazione austriaca del 1925 ai giorni nostri*, in A. Massera (a cura di), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Napoli, 2007, 11 ss.). Ecco: alla luce della ricerca bibliografica condotta, il dato che a chi scrive pare emergere in modo sufficientemente nitido, è che, invece, non si tratti soltanto di *eccezioni*. Non v'è dubbio che, sino al recente ed approfondito studio di A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., la codificazione del diritto procedimentale austriaco (anzi, in ragione delle ben più risalenti radici giurisprudenziali, si direbbe – *rectius* – austro-ungarico), non era mai stata elevata – se non si è errato nella ricognizione – ad autonomo oggetto di indagine monografica (quantomeno da parte della dottrina italiana). Allo stesso tempo, però, si ritiene sommessamente che, un'eccessiva valorizzazione del (presunto) disinteresse scientifico per il tema, porti con sé il rischio di cadere nell'eccesso opposto, ovverosia in una sorta di *(iper)svalutazione* della stabile centralità che quell'esperienza ha da sempre avuto nella riflessione dogmatica e nella ricostruzione teorica del procedimento amministrativo, registrabile senza soluzione di continuità, nella dottrina italiana (e non), sino ai giorni nostri. Del resto, nonostante i diversificati approcci scientifici e le diverse provenienze accademiche, si è dell'idea che, nell'insegnamento del diritto amministrativo, è tutt'altro che raro che i discenti abbiano a sentire dal proprio docente, una volta almeno, un qualche riferimento alla legge austriaca del 1925 sul procedimento amministrativo. Il che, evidentemente, è frutto sia della tradizione che della (da sempre e generalmente) riconosciuta rilevanza di quell'esperienza, confermata dai (di certo non pochi) richiami ad essa posti nelle diverse – più risalenti, recenti e contemporanee – "*generazioni*" dei principali Manuali di diritto amministrativo, dove in verità non sembra siano mai mancati, e tutt'oggi non mancano, significativi riferimenti alla *Verwaltungsverfahrensgesetz* austriaca del 1925. Gli esiti della ricerca bibliografica sembrerebbero in effetti supportare una tale affermazione. Nell'economica complessiva del presente contributo – e pertanto senza alcuna pretesa di esaustività, e anzi solo con finalità esemplificative –, oltre ai contributi considerati «eccezioni» e già ricordati da A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit. (in part. 17, *sub* nt. 14, e 148 s., *sub* nt. 262, 263 e 266), si vedano: M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*[2], II, Milano, 1988, 529 ss., in particolare ove l'A., trattando dei profili comparatistici del procedimento amministrativo, pone al primo posto l'esperienza austriaca, altresì evidenziando quanto alla formazione della nozione stessa di procedimento abbiano contribuito la giurisprudenza (del *Verwaltungsgerichtshof* viennese, istituito nel 1875) e la legislazione dell'Austria del 1925, ma anche «la grande tradizione amministrativa austriaca» e «l'influsso teorico» della scuola di Vienna (*ivi*, 530 s.); G. Morbidelli, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco , F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*[4], I, 2005, 531 ss., ove ci si imbatte in un'attenta analisi delle «origini», «caratteristiche» e funzione «guida» per altre legislazioni, della legislazione austriaca sul procedimento amministrativo (ivi, 544 ss.); E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, XXI ed. (a cura di F. Fracchia), Milano, 2019, 383 s., dove, tra i cenni alle esperienze straniere di disciplina legislativa del procedimento amministrativo, viene riservato un posto di primo piano sempre a quella austriaca del 1925; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*[4], Bologna, 2022, 232 s., ove, in una prospettiva comparata, tra i «modelli di riferimento» delle leggi generali sul pro-

po teorico e storico-legislativo del procedimento amministrativo: ovverosia, l'approvazione della *Verwaltungsverfahrensgesetz* austriaca del 1925, da sempre ritenuta – in modo (quasi)[150] unanime – la prima esperienza di codificazione legislativa delle regole e dei princìpi volti a disciplinare, in via generale, la dimensione dinamica del potere amministrativo, anche – ed anzi, in particolar modo – per (allora "*rivoluzionarie*") finalità di garanzia dei diritti delle parti del procedimento[151].

La vicenda è stata di recente già ricostruita, con dovizia di particolari, in un approfondimento monografico di diritto amministrativo comparato interamente dedicato allo studio della genesi e dei principali profili contenutistici del «*modello austriaco*»[152].

---

cedimento amministrativo, l'A. si sofferma, anzitutto e ampiamente, sull'esperienza austriaca del 1925, ritenendola espressamente «pionieristica» (*ibidem*). Allo stesso modo, anche altrove la *Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1925 sembrerebbe esser stata oggetto di costante considerazione (oltre che – ovviamente – nella letteratura austriaca: si v. *infra*, in part. *sub* nt. 159, 171 e 178). Oltre agli importanti riferimenti bibliografici, risalenti agli anni Sessanta, già indicati da A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 17 (*sub* nt. 14), si vedano anche, a mero titolo esemplificativo: R. Parker, *Administrative Procedure in Austria*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1965, vol. 14, n. 2, 322 ss., e A. Kley, *Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts*, Vaduz, 1998, 19 ss. Tra i diversi, più recenti contributi registrabili nella letteratura tedesca, ad es., si v., poi, da una prospettiva di diritto amministrativo comparato europeo, A. Glaser, *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, Tübingen, 2013, 206 ss., ove l'A. si sofferma ampiamente sulle attuali caratteristiche del modello austriaco (sul *Verwaltungsverfahrensrecht*, si v., in particolare, 219 ss.). Da non sottovalutare, infine, anche i nessi tra la legge austriaca del 1925 e la successiva *Verwaltungsverfahrensgesetz* tedesca del 1976. A tal riguardo, basti considerare, infatti, come nella *proposta* governativa di legge federale tedesca sul procedimento amministrativo del 1973, e nella relativa discussione parlamentare, non manchino espressi riferimenti al "*precedente austriaco*" e alle soluzioni ivi adottate: si v., *Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)*, *Verhandlungen des Deutschen Bundestags*, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/910, 18 luglio 1973, laddove, ad es., viene affermato, a proposito del diritto di accesso agli atti da parte degli interessati (*Akteneinsicht durch Beteiligte*), che «*Der Entwurf schließt sich mit dieser Formulierung an § 17 des österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz von 1925 an*» (p. 52), ovverosia che «il progetto di legge [federale tedesca], con questa formulazione, segue quanto già previsto dal § 17 della legge generale austriaca sul procedimento amministrativo del 1925».

[150] Si v. E. Garcìa de Enterrìa, *Un punto de vista sobre la nueva ley de régimen jurìdico de las administraciones pùblicas y de procedimiento administrativo comùn de 1992*, in *Revista de Administraciòn Pùblica*, 1993, 205 ss., in particolare ove l'illustre A. spagnolo sottolinea come «La materia tiene entre nosotros una tradiciòn màs che secular. En 1889 don Gumersindo de Azcàrate […] presentò en las Cortes una proposiciòn de Ley, fruto de su gran sentido […], que iba a convertirse en *la primera ley del mundo sobre el procedimiento administrativo*, la Ley de 19 de octubre de 1889» (cors. agg.) (*ivi*, 205). Ma, sul punto, si v. sempre A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 17, *sub* nt. 13, e le considerazioni ivi poste in ordine alla primazia dell'esperienza austriaca di codificazione legislativa del procedimento amministrativo sia rispetto alla legge spagnola del 1889 che a quella del Lichtenstein del 1922, sulle cui origini si v. ampiamente anche A. Kley, *Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts*, cit., 20 ss.

[151] Cfr., in questi termini, A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 119 s., ove l'A., a proposito della genesi (*in primis* giurisprudenziale) della disciplina recepita nella *Verwaltunsverfahrensgesetz* austriaca del 1925, sottolinea quanto sia stata decisiva, per quell'esperienza, «la volontà di riconoscere e garantire diritti procedurali ai singoli» (ivi, 119). Una vera e propria «rivoluzione copernicana», costituente «il fattore determinante per l'emersione del concetto di procedimento» (*ibidem*). Una «conquista epocale sul piano della cultura giuridica» (*ivi*, 120, ove l'A. richiama espressamente, a tal proposito, le significative parole di F. Tezner).

[152] Il riferimento è da intendersi, ovviamente, al già ampiamente citato studio di A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo: il modello austriaco.*

Sulla base di detta analisi di diritto comparato e di alcuni ulteriori, forse utili, riferimenti (fattuali, normativi e bibliografici), si ricorderanno qui di seguito – nell'economia complessiva della presente indagine e delle sue diverse finalità[153] – solo alcuni dei passaggi principali di quell'esperienza legislativa di *Vereinfachung* (semplificazione), onde tracciare una sorta di '*parallelismo diacronico*', a distanza di un secolo, con i contemporanei propositi italiani di riforma della pubblica amministrazione e di sua trasversale semplificazione.

Nata sulle macerie del primo conflitto mondiale[154], la Repubblica d'Austria dovette fronteggiare, nei primi anni '20 del Novecento, una profonda crisi economica e sociale.

L'eredità del caduto Impero austro-ungarico era pesante. La politica monetaria del periodo bellico aveva lasciato un debito elevatissimo[155]. Le conseguenze e le responsabilità assunte all'esito della Grande guerra contribuirono ad aggravare le già estreme difficoltà finanziarie della nuova Austria. La preoccupazione di sommosse e manifestazioni violente, che pure non mancarono[156], innescò un "*circolo vizioso*" perché la politica economico-finanziaria austriaca di quegli anni tendeva «ad accrescere senza misure le spese»[157].

Insomma, i principali indicatori macroeconomici (debito pubblico, inflazione, disoccupazione, etc.) restituivano un quadro d'insieme di estrema complessità e sofferenza[158].

La via d'uscita venne (anche allora) dall'esterno.

Il tema della *Wiederaufbau* (ricostruzione) dell'Austria e della sua salvezza era già stato portato all'attenzione della Società delle Nazioni nel 1921. E, dopo un primo fallimento dei negoziati[159] e alcuni ulteriori (ma infruttuosi) tentativi solo bilaterali intrapresi dall'allora Cancelliere austriaco, Seipel, e dal Ministro

---

[153] Su cui si v. *supra*, § 1.

[154] Il riconoscimento si ebbe con il Trattato di *Saint Germain-en-Laye* (Francia), firmato il 10 settembre 1919.

[155] Cfr. E. Fossati, *Dalla Corona allo Schilling. L'esperienza monetaria austriaca*, in *Annali di scienze politiche*, 1928, vol. 1, n. 1, 86 ss. (in part. 87), dove è offerta una lucida analisi economica ed un'attenta ricostruzione delle vicende inflazionistiche che, sul piano monetario, portarono anche alla transizione dalla corona austriaca allo scellino. Per una quantificazione del debito post-bellico del caduto Impero austro-ungarico, si v. già E.R.A. Seligman, *The Cost of the War and How It Was Met*, in *The American Economic Review*, 1919, vol. 9, n. 4, 739 ss. (in part. 758).

[156] Cfr. E. Fossati, *Dalla Corona allo Schilling*, cit., 97, ove si fa riferimento, ad es., alla dimostrazione del 1° dicembre 1921, fatta a Vienna, in occasione della quale ci fu un «saccheggio di negozi e dei migliori alberghi».

[157] Cfr. ivi, 92.

[158] Cfr. ivi, 97, ove l'A. ricorda in modo assai significativo: «Il torchio era in incessante funzione, tanto che nel Febbraio 1922 si calcolava un consumo di 400 kg. di colore al giorno per la stampa dei biglietti. Il valore della corona carta veniva quasi ad annientarsi».

[159] Cfr. ivi, 99.

delle Finanze, Schüller[160], a fine agosto del 1922 venne investito della questione il *Comité financier* della Società delle Nazioni.

Ne seguì, in tempi breve, l'elaborazione di un programma di risanamento complessivo del Paese e di ricostruzione monetaria, che sarebbe stato di lì a poco cristallizzato attraverso la sottoscrizione dei ben noti «*Genfer Protokolle*» (Protocolli di Ginevra) del 4 ottobre 1922[161].

Da una loro analitica consultazione[162] emerge che, almeno per certi versi alla stregua dei Piani di ripresa e resilienza elaborati nell'ambito del *Next Generation EU*, a fronte di un «*ingente prestito*»[163] – la cui esatta quantificazione, in verità, sembrerebbe essere controversa[164] – «con duplice garanzia»[165] e sotto il doppio controllo sovranazionale (sia della Società delle Nazioni, tramite il Commissario generale con sede a Vienna[166], sia dei quattro Paesi garanti: Gran Bretagna, Fran-

---

[160] Cfr. ivi, 100.

[161] Sui quali si v., nella letteratura italiana, A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 85 ss. Ma, naturalmente, il richiamo a detti *Protocolli* rappresenta una costante nella letteratura austriaca sulla *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1925 e sulle sue origini. Tra i diversi riferimenti, si v. senz'altro R. Herrnritt, *Das Verwaltungsverfahren. Systematische Darstellung auf Grund der neuen österreichischen und ausländischen Gesetzgebung*, Wien, 1932, 11, allora nelle vesti di *Senatpräsident* dell'*österreichischen Verwaltungsgerichtshof* (Tribunale amministrativo austriaco), ma – sempre a Vienna – già professore ordinario di *Verwaltungsrecht* e *Staatrecht*. Diversi richiami ai *Genfer Protokolle* sono presenti anche in contributi recenti e, più in generale, nella manualistica. Si vedano, ad es: A. Kley, *Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts*, cit., 19 s.; K. Adamovich, B.-C. Funk, G. Holzinger, S.L. Frank, *Österreichisches Staatsrecht*, *Band 4, Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts*, Wien, 2017, 345 s.; J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien, 2018, 48. Per un'analisi storico-giuridica dei Protocolli di Ginevra del 1922 e della conseguente legislazione austriaca, si v. G. Kohl, *Die außerordentliche Gesetzgebung im Rahmen der Genfer Protokolle. Theorie und Praxis des „außerordentlichen Kabinettsrates" 1922-1924*, in *Beiträge zuer Rechtsgeschichte Österreich*, 2018, 318 ss. Si v., *amplius*, G. Ladner, *Seipel als Uberwinder der Staatskrise vom Sommer 1922. Zur Geschichte der Entstehung der Genfer Protokolle vom 4 oktober 1922*, Graz, 1964.

[162] Vista la difficoltà di reperimento on-line del testo dei *Genfer Protokolle* segnalata dall'attenta dottrina che si è recentemente occupata *ex professo* del tema (si v. A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 87, *sub* nt. 157), ci si permette di segnalare l'utile ed assai ben strutturato *Rechtsinformationssystem des Bundes* (RIS) (*www.ris.bka.gv.at*), a mezzo del quale è facilmente reperibile anche il testo integrale dei tre Protocolli di Ginevra del 1922, pubblicato sulla *Bundesgesetzblatt* del 3 dicembre 1922, 167. Stück, 842. *Staatvertrag: Genfer Protokolle vom 4. oktober 1922*, 1659 ss.

[163] Cfr., in questi termini, C. Farquet, *«Le comité financier ne pense et ne travaille que pour le bien de l'Autriche». Théories et pratiques budgétaires du comité financier de la Société des Nations lors de la stabilisation monétaire autrichienne des années 1920*, in G. Béaur, L. Quennouëlle-Corre, *Les crises de la dette publique: XVIIIe-XXIe siècle*, Paris (Institut de la gestion publique et du développement économique), 2019, 345 ss.

[164] Secondo A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 86 si sarebbe trattato di un prestito complessivo di 690 milioni di *Goldkrone* (corone d'oro), nonostante venga ivi poi specificato (*sub* nt. 156) che v'è incertezza sulla «cifra finale esattamente erogata dalla Società delle Nazioni, ma è sicuro che l'Austria ricevette almeno 650 milioni di corone d'oro». Secondo C. Farquet, *«Le comité financier ne pense et ne travaille que pour le bien de l'Autriche»*, cit., si trattò di 650 milioni di corone d'oro. E. Fossati, *Dalla Corona allo Schilling*, cit., rinviando a fonti dell'epoca, fa riferimento, però, ad una successiva riduzione dell'ammontare complessivo, fermatosi a 585 milioni (*ivi*, 101 e *sub* nt. 1). Stando, invece, al testo delle fonti normative pattizie, e più precisamente dell'art. 1 del *Protokoll nr. II*, il prestito complessivo riconosciuto sembrerebbe esser stato «*von höchstens 650 Millionen Goldkronen*» (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1661).

[165] Cfr. E. Fossati, *Dalla Corona allo Schilling*, cit., 101.

[166] Si v. art. 4, *Protokoll nr. II* (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1661) e punto 4° del *Protokoll nr. III* (*ivi*, 1669).

cia, Italia e Cecoslovacchia, tramite l'istituzione di un apposito Comitato con sede a Ginevra[167]), la Repubblica austriaca si impegnava, sul piano internazionale, ad adempiere un insieme di *Verpflichtungen*[168] (obblighi).

Tra questi, oltre a confermare l'impegno, già assunto con l'art. 88 del Trattato di *Saint-Germain en-Laye*, di non rinunciare alla propria *Unabhängigkeit* (autonomia o – forse meglio – indipendenza[169]), per quanto più interessa ai fini della presente riflessione, l'Austria assumeva l'impegno di elaborare ed implementare, in tempi rapidi e certi, riforme sia economiche che amministrative.

A tal riguardo, il Governo austriaco, per mezzo del *Protokoll nr. III*, si impegnava in particolare a definire, in collaborazione con il Commissario generale della Società delle Nazioni, un programma di riforme e di risanamento[170] volto a consentire alla Repubblica d'Austria di ristabilire, nell'arco temporale di due anni, un equilibrio di bilancio e una stabilità finanziaria attraverso un insieme di misure finalizzate ad una riforma economica generale[171].

Più precisamente, detto obbligo comprendeva in modo espresso l'adozione di tutte quelle *Entscheidungen* (decisioni) necessarie per realizzare completamente il *Sanierungsprogramm*, incluse le *Verwaltungsreformen* (riforme amministrative) e le indispensabili modifiche alla legislazione vigente[172], contestualmente impegnandosi a predisporre immediatamente il programma di riforma, ad approvare le necessarie disposizioni legislative e a dar séguito alle prime misure entro il 1° gennaio 1923.

E così, in effetti, sarebbe stato.

---

[167] Cfr. E. Fossati, *Dalla Corona allo Schilling*, cit., 102. Sulla designazione, da parte degli Stati garanti, di un rappresentante in seno al *Comité de contrôle*, si v., in particolare, l'art. 6, *Protokoll nr. II* (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1662); sull'estensione dei poteri di detto Comitato, su alcuni profili organizzativi e di funzionamento, si v. gli artt. 7-14 dello stesso Protocollo (ivi, 1662-1664).

[168] Si v. l'*incipit* del *Protokoll nr. III* (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1668).

[169] Cfr. *Protokoll nr. I*, ove può leggersi: «*Die Regierung der Republik Österreich anderseits verpflichtet sich gemäs dem Wortlaute des Artikels 88 des Vertrages von Saint-Germain, ihre Unabhängigkeit nicht aufzugeben*» (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1660). Tra i diversi impegni assunti dall'Austria, ricorda in modo chiaro questo punto, ricorrendo al concetto di *Anschlussverbot* (ossia, divieto di annessione), già A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 87.

[170] Cfr. *Protokoll nr. III*, punto 2°, dove si fa riferimento alla predisposizione di un «*Reform- und Sanierungsprogramm*» (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1668).

[171] Cfr. *ibidem.*

[172] Cfr. *Protokoll nr. III*, punto 6°, lett. *d*) (ivi, 1671).

5.1. *Segue. La* Vereinfachung *(semplificazione) e la* Vereinheitlichung *(unificazione) del* Verwaltungsverfahren *(procedimento amministrativo) quali* Grundsätze *(princìpi) della* Wiederaufbaugesetz *(legge per la «ricostruzione») del 1922. Alle radici della* Verwaltungsverfahrensgesetz *del 1925: la legificazione del diritto procedimentale amministrativo austriaco tra obblighi internazionali e solide sistematizzazioni teoriche del* 'diritto amministrativo vivente'

Tra i *Genfer Protokolle* del 1922 e le c.d. «*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*»[173] (ossia, le leggi per la semplificazione dell'amministrazione) del 21 luglio 1925, vi fu, infatti, un ulteriore passaggio, anch'esso meritevole d'esser ricordato, costituendo la prima, più immediata proiezione sul piano legislativo degli obblighi assunti dall'Austria sul piano internazionale nell'ottobre del 1922.

Ratificati gli impegni di Ginevra, in esecuzione degli obblighi conclusivi del *Protokoll nr. III* venne subito approvata, dal Parlamento austriaco, la c.d. *Wiederaufbaugesetz* (legge sulla «ricostruzione») del 27 novembre 1922[174], o – per esteso – la *Bundesgesetz vom 27. November 1922 über die zur Aufrichtung der Staats- und Volkswirtschaft der Republik Österreich zu treffenden Maßnahmen* (legge sulle misure da adottare per il «raddrizzamento» dello Stato e dell'economia della Repubblica d'Austria).

Un'adeguata valorizzazione anche di questa tappa intermedia potrebbe risultare utile[175].

Ivi, infatti, non solo è dato rinvenire il complessivo e trasversale intento riformista, bensì anche alcuni dei '*concetti-chiave*' che avrebbero orientato la successiva opera legislativa di equilibrata positivizzazione innovativa[176] della disciplina generale sul *Verwaltungsverfahren* (procedimento amministrativo), poi giunta a compimento qualche anno più tardi, e precisamente nel luglio del 1925.

La *Wiederaufbaugesetz* si componeva di cinque *Abschnitte* (sezioni). E la prima di esse era dedicata, per l'appunto, alla *Verwaltungsreform* e alle *Ersparungsmaßnahmen* (rispettivamente, riforma amministrativa e misure di austerità).

---

[173] Cfr. R. Herrnritt, *Das Verwaltungsverfahren*, cit., 11, e, nella manualistica austriaca contemporanea, J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht*, cit., 48.

[174] Tanto che sia i *Genfer Protokolle* che la *Wiederaufbaugesetz* sarebbero stati pubblicati, a seguire, nella medesima, già sopra citata, *Bundesgesetzblatt* del 3 dicembre 1922, rispettivamente, al 167 (pp. 1659-1672) e al 168 (pp. 1673-1682) Stück.

[175] A completamento – se si vuole – della pregevole ed ampia ricostruzione già offerta, *ex professo*, da A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit. Nell'economia di quello studio monografico, l'A. deve aver ritenuto più utile valorizzare direttamente la (naturalmente cruciale, ma successiva) presentazione di «*un pacchetto di leggi per la semplificazione amministrativa nel 1924 (tra cui la legge generale sul procedimento amministrativo)*»: si v. ivi, 87.

[176] Se è vero che quell'esperienza di codificazione legislativa fu il prodotto della sistematizzazione teorica del diritto giurisprudenziale, e altrettanto vero che in essa di certo non mancarono anche innovative previsioni di semplificazione.

Nel § 1 di detta sezione il legislatore si preoccupò anzitutto di affermare – perentoriamente – la necessità di riformare l'intera pubblica amministrazione austriaca (*die gesamte Verwaltung des Bundes*), per una sua semplificazione (*Vereinfachung*) e per una riduzione (*Verbilligung*) dei relativi costi.

La complessiva opera di riforma si sarebbe però dovuta ispirare a ben determinati princìpi (*Grundsätze*), fissati nei successivi paragrafi (§§ 2-5)[177].

E, ai fini dell'indagine qui condotta, è di particolare interesse rilevare ed evidenziare come l'intento riformatore passasse – *in primis* – per una *Vereinfachung* (semplificazione) e *Vereinheitlichung* (unificazione) del procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahren*)[178].

Altrettanto interessante è però sottolineare come l'espressa funzionalizzazione della futura legislazione di riforma agli obiettivi di semplificazione ed unificazione non dovesse in alcun modo '*snaturare*' il procedimento amministrativo.

Il legislatore, infatti, ebbe a specificare, in quella stessa occasione, la necessità di '*conservare*' i princìpi generali (*allgemeine Grundsätze*)[179] sul procedimento, i quali, pur in assenza di una disciplina generale di diritto positivo e nonostante la allora solo recente transizione costituzionale repubblicana (1920), si vedevano riconosciuti, anche dal legislatore, salde '*radici ordinamentali*'.

Il che, evidentemente, non può generare stupore.

Come da sempre ben messo in luce nella letteratura austriaca[180] e, più di recente, anche dall'attenta dottrina italiana[181], il legislatore della c.d. *Wiederaufbaugesetz* del 1922 faceva chiaramente riferimento ai princìpi del diritto pro-

---

[177] Cfr. § 1, *Abschnitt A*, della *Wiederaufbaugesetz* (*Bundesgesetzblatt*, cit., 1673).

[178] Cfr. § 3, *Absatz* 2, *Abschnitt A*, della *Wiederaufbaugesetz*, ove può leggersi: «*Insbesondere gelten hierfür folgende Grundsätze*: a) *Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltungsverfahrens bei Aufrechterhaltung der allgemeinen Grundsätze dieses Verfahrens* […]» (*ibidem*).

[179] Si v. la seconda parte della disposizione riportata nella nota che precede, ove viene utilizzato, dal legislatore, il termine «*Aufrechterhaltung*» (mantenimento, conservazione, *et similia*).

[180] Si v., in particolare, R. Herrnritt, *Das Verwaltungsverfahren*, cit., 8 s., ove l'A., tra le tante considerazioni di interesse in ordine allo sviluppo storico del procedimento amministrativo in Austria (*geschichtliche Entwicklung des Verwaltungsverfahrens in Österreich*), sottolinea come «Die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes in Österreich durch G. v. 22.Okt. 1875 […] hat zur strengen Wahrung der Gesetzlichkeit auch bezüglich des Verfahrens bei Erlassung von Verwaltungsakte auch vom Standpunkte der Einhaltung der wesentlichen Formen des Administrativverfahrens zu überprüfen. Dies war ein *kühnes Unternehmen*, da es damals nur sehr *spärliche Verfahrensvorschriften* gab». E ancora: «Der VGH [Verwaltungsgerichtshof] hat *in jahrzehntelanger Tätigkeit* durch seine Judikatur *die Grundsätze* des Verwaltungsverfahrens festgestellt […]» (cors. agg.) (ivi, 10). Il nesso tra l'istituzione del *Verwaltungsgerichtshof* e la codificazione legislativa delle regole generali sul procedimento amministrativo ha trovato, nel tempo, una costante evidenziazione, sino alla manualistica austriaca contemporanea. A tal riguardo, si vedano, ad es.: J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht*, cit., 47 s.; L.K. Adamovich, B.-C. Funk, G. Holzinger, S.L. Frank, *Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts*, cit., 345 s.; G. Wielinger, *Einführung in das österreichische Verwaltungsverfahrensrecht und das Recht der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Graz, 2014, 14 s.

[181] Il riferimento va ancora una volta ad A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 47 ss., ove l'A. ha raccolto ed analizzato cinquant'anni (1876-1925) di giurisprudenza del Tribunale amministrativo viennese, 82 ss. e 106 ss.

cedimentale amministrativo di fonte giurisprudenziale, elaborati dal *Verwaltungsgerichtshof* viennese a partire dal 1876, e poi oggetto di un'attenta opera di sistematizzazione teorica tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento[182].

Può dirsi allora che, nel 1922, *anche* sulla base degli impegni assunti sul piano internazionale[183], il legislatore aveva indicato la *via*: era necessario guardare al futuro, allo stesso tempo, però, mettendo a sistema e valorizzando il '*diritto amministrativo vivente*'.

Nel triennio successivo quella via sarebbe stata percorsa in concreto, dando vita a quello che ancor oggi – con i dovuti adattamenti legati allo scorrere del tempo e ai consequenziali cambiamenti socio-economici, tecnologici ed ordinamentali – si ritiene costituisca un «*capolavoro giuridico* al servizio dello Stato di diritto»[184].

6. *Un ritorno al presente e al di qua dei confini ordinamentali italiani: dalla semplificazione alla complessificazione. Un legislatore errante, tra frammentazione e progressivo svuotamento del procedimento amministrativo e della sua disciplina "generale". Il PNRR come «opportunità imperdibile» (o, altrimenti, un'occasione persa) per imboccare la via di un rinnovato e autentico spirito riformatore*

La storia della disciplina legislativa del procedimento amministrativo e, più in generale, delle riforme amministrative trasversali o – se si preferisce – «orizzontali», ci restituisce, dunque, un importante e paradigmatico precedente di *Vereinfachung* (semplificazione) giunta a compimento *anche* in ragione di un impegno (politico, giuridico ed economico) assunto sul piano internazionale.

---

[182] Cfr. ivi, 82 ss., ma si veda direttamente anche la più risalente ed autorevole dottrina austriaca, e in particolare R. Herrnritt, *Das Verwaltungsverfahren*, cit., 8 ss., ove l'A. già ricorda, lucidamente: «An diese Tätigkeit [ovverosia, all'attività di determinazione dei princìpi del procedimento amministrativo da parte del Tribunale amministrativo, in decenni di giurisprudenza: si v. *supra*, *sub* nt. 180] knüpfen *die späteren Reformbestrebungen* im ehemaligen Kaiserstaate an: die Entwürfe zu einem Verfahrensgesetze bzw. Gutachten von Pann, Brunstein, Tezner, die Arbeiten von Lingg, Lemayer, Brockhausen u. a., die Studien zur Reform der inneren Verwaltung von 1904 (Körber), ferner die wertvollen Entwürfe der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform von 1911 (Schwartzenau). Ihre *legislatorischen Abschluß* fanden diese Bestrebungen und Arbeiten durch die Gesetze über das Verwaltungsverfahrens vom Jahre 1925» (cors. agg.) (ivi, 10).

[183] Cfr. A. Ferrari Zumbini, *Alle origini delle leggi sul procedimento amministrativo*, cit., 85 ss., e, nella letteratura austriaca, J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht*, cit., 48, ove ben si evidenzia: «Angehalten durch die *in Genf übernommenen Verpflichtungen* im Zusammenhang mit der Österreich gewärten Völkerbundanleihe zur Sanierung der Staatsfinanzen wurden 1925 die „*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*" erlassen» (cors. agg.).

[184] Nella manualistica austriaca contemporanea parlano della *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 1925 come di un «*legistische Meisterleistung im Dienste des Rechtsstaates*», J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht*, cit., 49. Sulle più recenti tendenze di riforma amministrativa registrabili nell'ordinamento austriaco, si v., nella letteratura italiana, E. D'Orlando, E. Happacher, *Riforme sistemiche e resistenze all'innovazione: le trasformazioni del diritto amministrativo austriaco*, in *DPCE online*, 2021, 2, 1979 ss.

I *Genfer Protokolle* del 1922 e gli obblighi ivi previsti rappresentarono per la Repubblica d'Austria (solo) un'occasione – senz'altro non di poco momento – per una riforma che, però, veniva da lontano[185].

La sfida posta oggi dal PNRR al legislatore italiano, considerata anche la non trascurabile rilevanza delle risorse economiche in gioco[186], sarebbe allo stesso modo da affrontare con un'adeguata dose sia di quel «*coraggio di semplificare*»[187] che di quella consapevolezza della «*fatica di semplificare*»[188], cui di recente e in modo assai significativo ha fatto riferimento attenta dottrina.

L'orizzonte temporale del PNRR forse consentirebbe ancora di ripensare, anche alla luce di un approccio comparato[189], al possibile *ruolo centrale*, per il Paese, di una *disciplina generale* del procedimento amministrativo, se non addirittura – in linea con altre esperienze legislative straniere di ultima generazione – di una codificazione complessiva delle regole che disciplinano l'azione amministrativa[190], correggendo il tiro rispetto a quei prodotti legislativi dai contorni e contenuti "*emergenziali*" che, intervenendo in modo solo episodico e frammentario sulla l. n. 241/1990 e, ancor più, su disposizioni procedimentali settoriali, stanno finendo con lo svuotare il procedimento amministrativo – in nome di un principio di necessaria tempestività[191] – di una delle sue principali funzioni: ovverosia, essere la sede di emersione ed individuazione degli interessi in gioco e dei soggetti (pubblici e privati) coinvolti, per il tramite di un'adeguata istruttoria[192].

Uno sguardo di insieme alle modifiche che a partire dal 2020 hanno investito la legge n. 241/1990[193] e a quelle che, con "*tagli*" e "*innesti*" nelle discipline di settore, stanno sempre più di frequente neutralizzando "*dall'esterno*" alcune sue previsioni generali, restituisce, però, l'immagine di un legislatore errante che, in un già assai complesso periodo ordinamentale di *transizione*[194], sembra non riservare un'adeguata attenzione al momento – naturalmente decisivo – dell'individuazione degli obiettivi e della pianificazione del percorso.

---

[185] Si v. *supra*, §§ 5 e 5.1 (in part. *sub* nt. 180 e 182).

[186] Si v. *supra*, § 2, *sub* nt. 36-38, ma in tal senso, tra gli altri, già R. Ferrara, *Il PNRR e l'ambiente: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 767 ss. (in part. 767 e 776).

[187] M. Occhiena, *Il coraggio di semplificare*, cit.

[188] F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit.

[189] Si v. G. Napolitano, *La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo è ancora attuale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 145 s.

[190] Cfr. *ibidem*.

[191] Cfr. G. Severini, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, cit., § 5, ove ben viene messo in luce come «il risultato tempestivo» sia stato elevato a «principio» (ma anche a «metodo» e «criterio interpretativo») di quello che l'A. ha definito, in modo assai pregnante, «l'ordinamento della "transizione"». Come già sopra ricordato (si v. § 4), attenta dottrina ha fatto a tal riguardo ricorso alla significativa espressione di «*ossessione per il tempo procedimentale*»: così Fracchia, in F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare*, cit., 35 s.

[192] Cfr. M. Nigro, *Il procedimento amministrativo*, cit., 15.

[193] Su cui si v. *supra*, §§ 3-4.

[194] Cfr. G. Severini, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, cit.

E così, da quei '*concetti-chiave*' di «semplificazione» e «unificazione» individuati nella risalente, ma paradigmatica (e – come si è detto – per molti versi ancora attuale) esperienza austriaca[195], il ritorno al presente e al di qua dei confini ordinamentali italiani sembra quasi inevitabilmente comportare un passaggio agli opposti concetti di '*complessificazione*' e '*frammentazione*'.

Eppure, come i Protocolli di Ginevra per la legge generale austriaca sul procedimento amministrativo del 1925, così il PNRR italiano potrebbe effettivamente fungere da occasione (che dovrebbe considerarsi davvero «imperdibile»)[196] per imboccare la via di un rinnovato ed autentico spirito riformatore.

A tal fine, però, ci vorrebbe un deciso cambio di *passo* e di *direzione*, anche attraverso un'adeguata valorizzazione del *dialogo* – sempre proficuo – tra le diverse componenti genetiche del diritto.

La l. n. 241/1990, almeno in parte, è stata nel tempo snaturata. Essa, in diversi suoi tratti esteriori e contenutistici, sembra aver perso, infatti, l'originaria natura di legge volta ad introdurre «princìpi»[197] e «regole generali» sull'agire delle pubbliche amministrazioni e sul rapporto tra queste e gli amministrati con particolare riguardo ad alcuni snodi cruciali del procedimento amministrativo, con ciò perdendo, progressivamente, anche la sua *centralità*.

Le numerose modifiche che essa ha subito[198], peraltro con tecniche di *drafting* legislativo quantomeno discutibili, non le hanno neppure consentito di fare un passo deciso verso un modello di *legge generale* sul procedimento e sul provvedimento amministrativo, così restando in una sorta di limbo.

E nonostante si comprenda appieno e in parte si condivida quell'attento e ben ponderato giudizio circa la persistente «attualità» delle lungimiranti proposte della Commissione Nigro[199], della «filosofia di fondo» e del «metodo» di cui la l. n. 241/1990 è impregnata[200], si è dell'idea che, rinnovando – per quanto possibile – quello spirito, sia però giunto il momento di porre le basi per un intervento legislativo organico di revisione della disciplina generale dell'azione amministrativa.

---

[195] Su cui si v. *supra*, §§ 5 e 5.1.

[196] Cfr. *supra*, § 2.

[197] Lo sottolinea bene, ancor prima dell'approvazione della l. n. 241/1990, chi – tra gli altri – ebbe a far parte della Commissione Nigro: si v. F. Pugliese, *Il contraddittorio nel procedimento*, in F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, cit., 25 ss. Su composizione e lavori di detta Commissione, si v., naturalmente, lo stesso M. Nigro, *Il procedimento amministrativo*, cit., 3 e *passim*. Sul punto sia consentito rinviare anche a C.P. Santacroce, *La stabilità degli accordi tra pubbliche amministrazioni*, Padova, 2014, 107 ss.

[198] Cfr. G. Pericu, *Aspettative e tradimenti,* in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit., 125 ss. (in part. 126 s.).

[199] Alcune delle quali – com'è ben noto – neutralizzate sul nascere perché ritenute troppo avanzate.

[200] Si v., in tal senso, A. Marra, *Obsolescenza e attualità della legge n. 241/1990 nell'era dell'amministrazione digitale*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, cit., 385 ss. (in part. 393).

E quand'anche – ripartendo dalle categorie generali – questo fosse "*soltanto*" in grado di eliminare gli «sfregi» che la l. n. 241/1990 ha nel tempo subìto[201]; di evitare una sua progressiva «marginalizzazione» provocata dal processo di digitalizzazione[202]; e di ricondurre al suo interno fondamentali *segmenti di disciplina* ad oggi frammentariamente dispersi nell'ordinamento, si tratterebbe comunque – o almeno, è quanto si ritiene – di un risultato apprezzabile anche rispetto all'obiettivo di semplificazione.

Ma, soprattutto, potrebbe esser visto (anche dall'esterno), come un primo segnale di un'inversione di tendenza di un legislatore che, invece, sembra orientato solo a costruire e proporre sempre nuovi esempi di "*cattiva semplificazione*", anche attraverso disposizioni settoriali volti a rovesciare quel rapporto tra *regole* ed *eccezioni* di cui alla l. n. 241/1990, al punto che, almeno rispetto a taluni suoi contenuti, si ha quasi l'impressione che essa sia destinata a diventare una *legge residuale* sul procedimento[203].

Conclusivamente, qualora si dovesse formulare – ad oggi – un giudizio di prognosi, si sarebbe più inclini a sottolineare, allora, quanto facilmente il PNRR possa trasformarsi da «*opportunità imperdibile*» per una vera e quantomai necessaria «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione[204], in un'*occasione persa*.

In effetti, per descrivere l'odierna situazione del legislatore italiano alle prese con il PNRR e le connesse esigenze di semplificazione, sembrerebbero tornare utili – volgendo una volta ancora lo sguardo al passato ed alla comparazione – le parole che, nel 1912, nell'ambito di uno studio comparato sulle riforme amministrative in Austria e in Prussia, ebbe ad utilizzare uno dei principali artefici della Costituzione di Weimar: «*sie fahren mit der Stange im Nebel herum*»[205].

---

[201] Così *ibidem*.

[202] Così B.G. Mattarella, *La legge n. 241 e la sfida dell'amministrazione digitale*, cit., 430.

[203] Ci si imbatte in ulteriori, assai recenti esempi legislativi in tal senso, scorrendo il testo del c.d. "*decreto PNRR 3*" (d.l. 24 febbraio 2023, n. 13), ad oggi ancora in fase di conversione, che sembra introdurre regimi amministrativi '*ibridi*' (che molto probabilmente genereranno rinnovate incertezze per i privati) e '*disallineati*' rispetto alla disciplina generale degli istituti di semplificazione di cui alla l. n. 241/1990, essi contraddicendo "*dall'esterno*" le clausole generali di esclusione dell'applicabilità dei regimi semplificati di controllo pubblico delle attività private. Allo stato, infatti, l'art. 46 del d.l. n. 13/2023 parrebbe teso a neutralizzare, almeno in parte, quella regola generale di cui all'art. 19, co. 1, l. n. 241/1990, che esclude espressamente dall'ambito di applicazione della s.c.i.a. tutte quelle fattispecie in cui sussistano, tra gli altri, vincoli a tutela dei beni culturali. Seppur con esclusivo riguardo agli immobili di proprietà pubblica (o con destinazione d'uso pubblico) assoggettati a vincolo culturale «ai sensi della parte II» del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) e interessati da finanziamenti a valere sul PNRR (o sul PNC), il citato art. 46 introduce, per taluni interventi di manutenzione ordinaria, una «previa *segnalazione* alla soprintendenza competente per territorio», così rievocando chiaramente la disciplina della s.c.i.a., pur non senza alcune, almeno apparenti, deviazioni di regime. Analogo discorso, poi, potrebbe per certi versi farsi, in parte, anche con riguardo all'art. 47 dello stesso d.l. n. 13/2023.

[204] Cfr. *supra*, § 2.

[205] Ossia, «procedono a tentoni nella nebbia» (lett.), o – se si preferisce – brancolano nel buio: così H. Preuß, *Verwaltungsreform und Staatsreform in Österreich und Preußen*, in *Zeitschrift für Politik*, 1912, vol. 5, 219

Clemente Pio Santacroce - Abstract

PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo

Il saggio si propone come obiettivo quello di verificare, da una prospettiva capace di restituire un quadro d'insieme, l'impatto delle più recenti modifiche (2020-2022) alla disciplina "generale" italiana sul procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241/1990, onde pervenire conclusivamente, anche attraverso talune suggestioni provenienti da un'assai significativa esperienza di codificazione legislativa del diritto procedimentale amministrativo d'oltreconfine e del passato, ad una valutazione circa il livello di adeguatezza delle misure previste dal PNRR e dalla legislazione ad esso collegata, rispetto al dichiarato ed ambizioso fine di una «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione italiana.

PNRR, «horizontal reform» of the public administration and general regulation of administrative proceedings

From a perspective capable of providing an overall picture, the essay aims to verify the impact of the most recent changes (2020-2022) to the "general" Italian regulation on administrative proceedings (law no. 241/1990), in order to reach a conclusive evaluation, also through some suggestions coming from a significant experience of legislative codification of administrative procedural law abroad and in the past, regarding the adequacy of the measures provided by the PNRR and the related legislation, with respect to the declared and ambitious goal of a «horizontal reform» of the Italian public administration.

ss. (in part. 221-223 e 235), invero richiamando espressamente una (di poco) precedente affermazione del giurista austriaco C. Brockhausen (si v. ivi, *sub* nt. 1).