

ROBERTO SCARCIGLIA\*

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIRITTI DEI CITTADINI NELL'AREA BALCANICA

### I. PREMESSA

Quali sono i diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica nell'esperienza dei Paesi appartenenti all'area balcanica? Questo breve saggio si propone la finalità, attraverso l'esame delle posizioni soggettive riconosciute ai cittadini in alcuni ordinamenti appartenenti all'area dei Balcani occidentali, di esplorarne l'evoluzione del diritto amministrativo.

A partire dal 1990 si è diffuso in quest'area il diritto stabilizzato in ambito comunitario, da una parte per l'aspirazione di questi Paesi a far parte dell'Unione Europea, e, dall'altra, per trovare soluzioni ai molti problemi di carattere amministrativo conseguenti alla grande trasformazione sociale seguita al crollo del modello socialista del diritto. In alcuni di questi Paesi, come Albania, Bulgaria, Croazia, Romania e Slovenia – che potremmo considerare dei *case studies* di diritto amministrativo<sup>1</sup> – si sono rapidamente sviluppati nuovi modelli amministrativi, di cui, in questo scritto, si cercherà di trovare gli elementi determinanti, i formanti legali<sup>2</sup>, nelle relazioni fra cittadini e pubbliche amministrazioni. Giova qui ricordare che a determinare, peraltro, le opzioni normative dei singoli ordinamenti europei in tema di amministrazione pubblica ha contribuito in maniera determinante l'evoluzione della forma di Stato e di governo cui la forma di amministrazione è imprescindibilmente legata. In proposito, si può ricordare come, dopo la metà del XIX secolo, in Europa i modelli di amministrazione pubblica si fossero caratterizzati per la prevalenza in quello britannico del diritto costituzionale e in quello francese del

diritto amministrativo: da un lato, fu accentuata la diffusione di un modello a prevalenza parlamentare, dall'altro, si consolidò il diritto amministrativo, attraverso l'affermazione di un criterio di legalità volto a privilegiare l'amministrazione come ordinamento. Se, pertanto, le leggi a carattere generale sono state una diretta conseguenza della costituzionalizzazione dei tradizionali principi sull'azione amministrativa (Germania, Italia, Spagna, Paesi Bassi), dall'altra, per molti Paesi facenti parte dell'Unione Europea, o con aspettative di ingresso, si è avviato, dopo le transizioni costituzionali successive alla caduta del Muro di Berlino del 1989, un processo di «europeizzazione» dell'amministrazione pubblica, che ha portato non soltanto a rivedere i testi costituzionali antecedenti, ma anche a introdurre disposizioni legislative a contenuto generale dirette a modificare l'azione delle amministrazioni pubbliche, adeguandola a standard oggetto di circolazione trans-sistematica provenienti dalla giurisdizione comunitaria. I formanti giurisprudenziali comunitari hanno, infatti, contribuito in maniera significativa alla recezione di principi a carattere generale (quali, ad esempio la proporzionalità) all'interno dei singoli ordinamenti, fino a divenire una parte del patrimonio costituzionale – e anche dei modelli amministrativi – degli Stati membri.

I cinque Paesi, oggetto di questa breve analisi, hanno modificato in breve tempo la loro forma di Stato, basata sul *Socialist model*, adeguandosi agli stilemi occidentali, basati sul principio democratico e su procedure a carattere partecipativo<sup>3</sup>.

Con l'adozione di nuove Costituzioni – Croazia (1990), Bulgaria (1991), Romania (1991), Slovenia (1991), Macedonia (1992), Bosnia-Herzegovina (1995), Albania (1998), Turchia (2001) e Serbia (2006) – si sono trasformati i sistemi costituzionali di questi Paesi, rendendoli, di conseguenza, compatibili con i valori della tradizione giuridica occidentale, e, dunque, hanno subito modificazioni anche i rapporti fra amministrazione pubblica e cittadini, con l'introduzione di principi del diritto amministrativo europeo.

Queste Costituzioni, pur avendo in comune molti istituti, hanno mantenuto, in qualche misura, il legame con la tradizione politico-culturale dei singoli ordinamenti. Il processo di trasformazione della forma di Stato e della forma di amministrazione ha avuto inizio negli anni novanta, con la crisi che ha colpito le regioni della ex Jugoslavia e, in particolare, con lo smantellamento del Kosovo, di cui oggi si discute l'indipendenza<sup>4</sup>, caratterizzato da migrazioni, disobbedienza civile, conflitti etnici<sup>5</sup>.

Le Carte costituzionali adottate nei Paesi balcanici, definite le «Costituzioni della crisi», sono molto dettagliate e introducono istituti nuovi per i sistemi originariamente a diritto socialista, come, ad esempio, la proprietà o talune regole per favorire lo sviluppo dei mercati e il diritto privato. Analogamente importante è stato il riconoscimento dei partiti politici e l'introduzione di nuovi sistemi elettorali e, in particolar modo, di quello proporzionale. Questo processo si è reso necessario – ed è stato realizzato in tempi brevi – nei Balcani, anche quale conseguenza del processo di allargamento dell'Unione Europea. L'integrazione europea ha obbligato questi Paesi al riconoscimento e alla garanzia dei diritti umani e delle posizioni soggettive dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. L'importanza di questi diritti è visibile nel procedimento per l'ingresso nell'Unione Europea di Croazia e Turchia. «Prendere i diritti sul serio» rappresenta una sorta di imperativo per i Paesi appartenenti all'area balcanica che intendono far parte dell'Unione<sup>6</sup>.

### *1.1. Impatto dell'Unione Europea sui diritti amministrativi dei cittadini*

Un altro elemento che produce effetti sul cambiamento delle istituzioni e dei loro rapporti con i cittadini è rappresentato dal modello di diritto amministrativo, che definisce principi comuni e tradizioni costituzionali degli Stati membri, ma anche formanti caratterizzanti i singoli ordinamenti. Un esempio potrebbe essere dato dal principio di proporzionalità che, introdotto dalla giurisprudenza costituzionale tedesca e fatto proprio dalla Corte di giustizia, ha avuto caratterizzazioni eterogenee nei singoli ordinamenti<sup>7</sup>.

Nel precedente paragrafo si è messo in rilievo come i Paesi non ancora membri dell'Unione (Croazia, Albania, Bosnia-Herzegovina) perseguono l'obiettivo di realizzare accordi di associazione con l'Unione Europea, avviando un dibattito sulle riforme costituzionali e amministrative necessarie per il raggiungimento di questi obiettivi.

Ma ad eccezione della Slovenia, entrata a far parte dell'Unione già dal 2004, altri Paesi, come Bulgaria e Romania, hanno dovuto seguire una *road map* – peraltro non completamente raggiunta prima dell'ingresso a partire dal 2007 – tracciata dalla Commissione europea, in cui l'organizzazione amministrativa e giudiziaria e adeguate riforme in questi campi rappresentavano una *conditio sine qua non* per il raggiungimento dell'*acquis* comunitario. Per altri Paesi, l'o-

biiettivo dell'Unione è quello di implementare la pace, la stabilità e le libertà costituzionali, come nei Paesi dell'Europa del sud-est (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia e Montenegro, compreso il Kosovo, del quale si sta accelerando l'autonomia dalla Serbia). Se ciò implica, da una parte, la necessità di ulteriori accordi in campo economico, finanziario e di aiuti ai rifugiati, dall'altra, è implicito un processo di avvicinamento agli standard legislativi dell'Unione, di cooperazione in alcuni settori strutturali come la giustizia, gli affari interni, il dialogo politico, il rispetto dei diritti umani, i principi democratici e il rispetto della *rule of law*. Si può affermare che la circolazione di modelli stabilizzati in ambito comunitario presuppone regole dei Paesi di destinazione che consentono l'ingresso e la condivisione di questo modello, che andranno a integrarsi con altri formanti (culturali, politici, storici ecc.)

L'Unione Europea rappresenta un *reference model* per lo sviluppo delle istituzioni politiche in quest'area, o ancora meglio, secondo altri autori, uno *strong model*, e cioè un modello che introduce forme di condizionalità così incisive da modificare la tradizionale circolazione dei modelli giuridici. In questo caso, l'Unione Europea obbliga i candidati membri ad adempiere ad alcune obbligazioni istituzionali, prima di concludere i negoziati per l'allargamento. Fra queste, assumono particolare rilevanza e sono condizione di ammissione le riforme a carattere generale riguardanti la pubblica amministrazione e l'azione dei pubblici poteri, nonché il procedimento amministrativo. In questa prospettiva, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE introduce alcuni principi, consolidati negli Stati a democrazia matura, relativi ai rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione e, in particolare, ai principi applicabili ai procedimenti amministrativi. I principi comuni includono la legalità, la proporzionalità, l'imparzialità, la sussidiarietà, l'obbligo di motivazione (*duty to give reason*), l'aspettativa legittima (*legitimate expectations*) e i diritti fondamentali. Principi specifici relativi al diritto amministrativo sono, ancora, quello di buona amministrazione, il diritto di difesa, la trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Ad esempio, la distinzione fra principio di legalità e tutela delle aspettative legittime emerge spesso in alcune controversie giudiziarie. Si può qui ricordare che questo secondo principio è stato introdotto nell'ordinamento britannico – e poi oggetto di circolazione in

ambito europeo ed extraeuropeo se ci riferiamo a Paesi che a partire dal 1990 hanno iniziato il percorso di integrazione comunitaria –, dalla decisione del caso *Ridge v. Baldwin* del 1964.

La transizione dall'originario modello monista a quello attuale, pluralista, di amministrazione pubblica è chiaramente influenzato dall'incidenza delle attività dell'Unione Europea, anche se agli inizi del processo di attuazione del primo Trattato era data poca importanza alle posizioni soggettive dei cittadini dell'Unione all'interno delle dinamiche del procedimento amministrativo. Si attribuiva valore al soggetto che partecipava al procedimento soltanto dopo l'adozione della decisione finale, purché a rilevanza esterna. Anche i procedimenti a carattere preparatorio assumevano un valore marginale perché governati dal principio di buona amministrazione, piuttosto che da rigidi vincoli procedurali e/o a carattere legale. Analogamente, i vizi del procedimento avevano conseguenze sul piano della legittimità soltanto nelle ipotesi di invalidità dell'atto o della decisione amministrativa.

Solo in tempi recenti, i vizi del procedimento sono stati considerati dalla giurisprudenza come vizi dell'atto finale e questo si spiega anche con la crescita di interesse per il diritto amministrativo di derivazione comunitaria. Due fattori hanno contribuito al cambiamento. In primo luogo, le leggi nazionali hanno introdotto delle regole generali sui procedimenti amministrativi, avendo anche in considerazione i modelli consolidati nella tradizione austriaca e tedesca.

Queste leggi sono particolarmente dettagliate e contengono sia la disciplina generale sul procedimento amministrativo, quanto disposizioni relative a procedure di carattere settoriale (edilizia, ambiente ecc.). La disciplina del procedimento era necessaria sul piano funzionale anche per l'implementazione progressiva delle competenze comunitarie e del ruolo delle amministrazioni pubbliche nazionali, che è andata sempre più ampliandosi.

Relativamente alle previsioni di carattere costituzionale, occorre distinguere fra le norme contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000 e quelle contenute nei Trattati. Gli artt. 41, 42 e 47 della Carta dei diritti fondamentali valorizza il principio di legalità, attraverso il rafforzamento di altri principi, che da tempo fanno parte dell'*acquis* amministrativo europeo, come l'imparzialità. L'obbligo di motivazione degli atti, il diritto di disporre di gravami amministrativi e giurisdizionali, il diritto di essere ascoltati e di potersi difendere, accogliendo la teoria processualista

del procedimento amministrativo, secondo cui processo e procedimento sono disciplinati da regole comuni. Gli artt. 220 e 230 del Trattato europeo valorizzano soprattutto il principio di legalità.

Le Corti europee interpretano questi articoli, considerando il principio di legalità come parametro di legittimità dell'azione amministrativa, a cui si collegano altri principi, fra i quali l'imparzialità<sup>8</sup> e la «neutralità politica» dell'amministrazione necessaria ad assicurare la libera concorrenza nei mercati. Un altro principio costituzionale che costituisce un corollario della legalità è quello di buona amministrazione, che impone standard di efficacia ed efficienza delle istituzioni comunitarie.

In particolare, il Trattato costituzionale considera i seguenti principi: diritto di informazione e trasparenza della pubblica amministrazione (art. 49.1), diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 49.3) e protezione dei dati personali (art. 50.1), diritto dei cittadini a una buona amministrazione (art. II-41).

L'art. II-41.1 prevede che ogni persona abbia diritto a vedere trattate le questioni che lo riguardano con imparzialità, trasparenza e in tempi ragionevoli. Questo diritto comprende, in particolare: a) il diritto di ogni persona a essere ascoltata, prima che sia adottata una decisione (sfavorevole) che lo riguardi; b) il diritto di ogni persona ad avere accesso ai dati che la riguardano, nel rispetto del diritto alla riservatezza della persona e dei terzi, anche con riferimento al segreto commerciale e industriale; c) l'obbligo dell'amministrazione di motivare i provvedimenti amministrativi.

## 2. PRESENTAZIONE DEI CASI

L'ambito limitato di questo saggio non consente di esaminare tutte le esperienze dei Paesi appartenenti all'area balcanica, anche per i problemi derivanti dalla lingua, che rappresentano una conoscenza necessaria negli studi a carattere comparativo. Si è ritenuto opportuno, di conseguenza, limitare i casi di studio a cinque Paesi: Albania, Bulgaria, Croazia, Romania e Slovenia, in cui sono visibili attraverso il formante legislativo assonanze e derivazioni dal modello austriaco, incentrato sulla protezione dei diritti soggettivi e sul principio di legalità degli atti amministrativi.

Sebbene non possa affermarsi che il modello austriaco abbia rappresentato un prototipo di una legislazione generale sull'attività

amministrativa esso costituì un modello imitato in molti ordinamenti europei, soprattutto fra i Paesi dell'Europa centrale e orientale, originati dalla disgregazione dell'Impero austriaco, fra i quali, la Cecoslovacchia (1928), la Jugoslavia (1930), la Polonia (1928). Dopo il 1990, la recezione in questi ordinamenti del modello è avvenuta anche con ibridazioni del modello anglo-americano. Si può in proposito ricordare che i meccanismi di convergenza tra i modelli, sia pure attraverso fasi intermittenti, ripresero a funzionare verso la metà del XX secolo. In relazione al ritardo di tali convergenze si può osservare come il concetto di *rule of law* abbia rappresentato qualcosa di diverso rispetto a quelli di «regno della legge» o «stato di diritto» e un riavvicinamento fra le due diverse prospettive vi sia stato soltanto dopo la seconda guerra mondiale, con la produzione di una sterminata quantità di *statute law* e cioè di diritto scritto, analogamente a quanto era accaduto in Europa un secolo prima.

Le differenze tra il modello continentale e quello di *common law* ebbero, dunque, ripercussioni sulla stessa impostazione della pubblica amministrazione e nella verbalizzazione di regole costituzionali. Se, nelle originarie formulazioni, infatti, lo spazio dedicato all'amministrazione pubblica fu assai limitato – e solitamente inquadrato nel titolo relativo al governo –, nelle Costituzioni successive al secondo conflitto bellico vennero a delinearci, accanto al principio di legalità, altri parametri costituzionali (imparzialità, buona amministrazione), che caratterizzano ancora oggi l'azione dei pubblici poteri e rappresentano l'alveo stesso da cui promana una disciplina generale sull'azione amministrativa.

Il primo scopo del contributo è quello di analizzare i formanti legali – e, in particolar modo, quelli normativi – per stabilire se negli ordinamenti giuridici di Albania, Bulgaria, Croazia, Romania e Slovenia è stato introdotto un sistema di diritti e rimedi sul piano amministrativo e giudiziario. Proprio in relazione a questo punto, l'art. II-47 – dedicato al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale – riconosce ai soggetti, i cui diritti e le cui libertà garantite dal diritto dell'Unione siano stati violati, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. Inoltre, chiunque ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale e ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. Vediamo in che modo questi principi sono stati oggetto di recezione e verbalizzazione negli ordinamenti oggetto di studio.

## 2.1. *Albania*

Nel 1991 l'Albania ha adottato una nuova Costituzione, ma nessuno spazio era stato dedicato all'amministrazione o ai principi dell'azione amministrativa, con la sola eccezione del potere del Consiglio dei Ministri di annullare gli atti amministrativi illegittimi posti in essere dalle amministrazioni centrali dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 37 della Costituzione. Anteriormente al 1999, anno di approvazione di un Codice sulle procedure amministrative, introdotto dalla legge n. 8485 del 1999, non vi erano leggi sul procedimento amministrativo o principi del diritto amministrativo applicabile a livello generale. Il legislatore aveva preferito dettare norme sul procedimento all'interno di leggi generali di settore, analogamente a quanto era avvenuto in alcuni Paesi europei prima dell'adozione di leggi generali sull'azione o sul procedimento amministrativo (Italia, Spagna, Francia). A queste scelte di politica legislativa corrispondeva un sistema molto debole di rimedi giustiziali a tutela del cittadino. Durante il periodo di vigenza del comunismo, il diritto amministrativo è stato applicato soltanto a quelli organi pubblici formalmente definiti «amministrativi» come il Consiglio dei Ministri, il Presidium, il Parlamento e il Partito comunista. In altre parole, il diritto amministrativo era stato concepito per queste istituzioni che attuavano la volontà politica e si occupava prevalentemente di quattro settori: l'azione amministrativa, l'organizzazione, i contratti amministrativi, la giustizia amministrativa.

### 2.1.1. *Procedure amministrative e diritti dei cittadini*

L'idea di codificare le procedure amministrative si basa sul principio costituzionale del governo rappresentativo e sul principio di partecipazione democratica. In questa prospettiva, i servizi amministrativi per i cittadini – e, di conseguenza, i diritti amministrativi dei cittadini – sono il prodotto di un lungo processo di legittimazione democratica. La qualità di tali servizi, d'altra parte, è la conferma di uno schema funzionale a carattere rappresentativo, cui sono necessarie limitazioni sull'indirizzo politico e di controllo giudiziario dell'operato dei funzionari pubblici in caso di violazione dei principi costituzionali. Un altro fattore che ha contribuito a sviluppare l'idea della garanzia dei diritti del cittadino nelle procedure amministrative è rappresentato dal controllo parlamentare del governo e, di conseguenza, della pubblica amministrazione. Il controllo rappresenta



uno strumento efficace e può essere esercitato *ex post facto* attraverso audizioni parlamentari e commissioni di indagine o inchiesta. Un secondo approccio riguarda l'introduzione di un controllo in sede giurisdizionale nei confronti dell'esercizio dell'azione amministrativa o nel caso di silenzio. I controlli *ex post* hanno tuttavia messo in luce alcuni problemi nell'esperienza albanese, e, in primo luogo, sul piano dell'efficacia, gli stessi si sono rivelati ben lontani dal produrre i risultati auspicati, con analoghe difficoltà anche sul piano della giustizia<sup>9</sup>.

In primo luogo, il Codice introduce alcune regole relative al dover essere procedurale dell'amministrazione, come ad esempio l'obbligo di notificazione alle parti della procedura amministrativa, l'obbligo di ascoltare le parti interessate al provvedimento finale o titolari di interessi facilmente riconoscibili da parte del responsabile della procedura, l'obbligo di adottare il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo in tempi ragionevoli, come anche di comunicare agli interessati il provvedimento finale. In secondo luogo, il Codice favorisce la partecipazione degli interessati alle fasi del procedimento, al fine di contribuire alla definizione del provvedimento finale e di meglio tutelare le posizioni soggettive implicate nelle procedure amministrative, anche ai fini di una tutela processuale.

### 2.1.2. *Giustizia amministrativa e diritti dei cittadini*

Un altro aspetto rilevante in ordine alla protezione dei diritti dei cittadini riguarda la previsione di cui all'art. 60 e ss. della Costituzione albanese, dove viene introdotto un Difensore civico (*People's Advocate*), che ha il compito di difendere i diritti, le libertà fondamentali e le posizioni soggettive (diritti e interessi) da atti che siano posti in essere in violazione di norme di legge o dei principi relativi al corretto esercizio della discrezionalità amministrativa. L'Avvocato del Popolo è eletto a maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea parlamentare per cinque anni, con il diritto a essere rieletto (art. 61), e può essere sfiduciato soltanto in presenza di una motivata mozione approvata da un terzo dei deputati (art. 62).

Nel diritto amministrativo albanese vi sono tre categorie principali di gravami: a) ricorso amministrativo o gerarchico; b) ricorso in sede giurisdizionale (alle Corti); c) ricorso al Difensore civico. Nella parte II, il Codice prevede, inoltre, la possibilità di un riesame, a istanza di parte, dell'atto amministrativo – o d'ufficio, in via

di autotutela – che può condurre alla revoca o alla modificazione del provvedimento ritenuto illegittimo. In ogni caso, il Codice prevede che il ricorso al giudice debba essere esperito soltanto dopo la decisione su ricorso amministrativo (art. 137).

## 2.2. *Bulgaria*

Dal 1° gennaio 2007, la Bulgaria è entrata a far parte dell'Unione Europea. Negli anni precedenti all'allargamento, vi era stato un forte impulso sul piano normativo alla disciplina del procedimento e della giustizia amministrativa, e all'ordinamento dei funzionari pubblici, per raggiungere l'*acquis* amministrativo richiesto dall'Unione. Uno dei problemi principali che riguardava l'amministrazione pubblica è stato quello della corruzione dei pubblici ufficiali e della necessità di separare il profilo dell'indirizzo politico dalla gestione amministrativa. Un altro importante profilo è stato quello della protezione dei diritti dei cittadini in sede giudiziaria e della compatibilità con alcune disposizioni dei codici di procedura civile e penale con i principi della Costituzione del 1991, che richiama la protezione fornita dalle Carte internazionali a protezione dei diritti dell'uomo. La Costituzione non contiene, invece, una previsione formale circa i meccanismi a protezione e garanzia dei diritti umani e ciò richiederà una revisione costituzionale per adeguare la Carta costituzionale ai principi costituzionali che rappresentano parte del patrimonio comune dell'Europa.

### 2.2.1. *Procedure amministrative e diritti dei cittadini*

L'*Administrative Procedure Act* n. 90/13.11 del 1979<sup>10</sup> introduce una disciplina generale relativa all'atto amministrativo e ai rimedi contro gli atti dell'amministrazione pubblica, a tutela dei cittadini, utilizzando un meccanismo di ibridazione di regole provenienti dai sistemi di *civil law* e di *common law*. In particolare, l'art. 2 del Codice afferma esplicitamente che gli atti amministrativi individuali introducono diritti e obbligazioni i quali producono effetti giuridici sulle posizioni soggettive e gli interessi di cui i cittadini o le persone giuridiche sono portatori. Per tale ragione, le norme debbono essere interpretate, salvo che la legge non disponga altrimenti, in senso più favorevole al cittadino, analogamente a quanto avviene nel diritto penale. Il cittadino o colui che sia portatore di un interesse procedimentale ha diritto a essere informato sull'inizio della procedura

secondo un modello comune a molti ordinamenti amministrativi, come in Spagna, Germania o Italia (art. 7). Vigè, peraltro, il principio che nelle ipotesi in cui il procedimento abbia avuto inizio da parte di un'amministrazione incompetente, il procedimento medesimo sia trasferito all'autorità competente, dandone avviso agli interessati. Anche la disciplina dell'atto amministrativo segue gli stilemi del diritto amministrativo degli altri Paesi europei, in ordine ai suoi requisiti formali e sostanziali, alla sua operatività ed efficacia, al regime dei vizi, al regime di pubblicità, alla sua tutela anche nei confronti in cui la legge ammette ipotesi di silenzio dell'amministrazione pubblica.

### 2.2.2. *Giustizia amministrativa e diritti dei cittadini*

In conformità all'art. 19 del Codice, gli atti amministrativi che siano illegittimi possono essere impugnati davanti all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore, che può entro termini brevi rivedere l'atto depurandolo dei vizi che lo rendono illegittimo o pubblicare una decisione sfavorevole al ricorrente in modo da consentirgli l'ulteriore passaggio impugnatorio in sede giurisdizionale. Nell'ipotesi di un provvedimento favorevole, il medesimo dovrà tenere conto attraverso un'adeguata motivazione dei motivi esposti dalle parti in sede di impugnazione, anche mediante l'acquisizione di ulteriore materiale probatorio (art. 28).

Quando l'organo amministrativo superiore gerarchicamente non riesce a rispettare il termine di sette giorni previsto dalla legge per la decisione su ricorso, si aprirà per gli interessati la via al ricorso in sede giurisdizionale. Va sottolineato ulteriormente che l'autorità amministrativa decidente, in sede di ricorso, può intervenire discrezionalmente modificando l'atto impugnato. Tuttavia, nell'ipotesi che l'atto amministrativo presenti ancora dei vizi, il cittadino interessato può impugnare in sede giurisdizionale l'atto che potrà essere annullato o modificato dal giudice secondo quanto previsto dalla legge n. 90 del 13 novembre 1979.

### 2.3. *Croazia*

La Croazia è uno dei candidati prossimi all'ingresso nell'Unione Europea, avendo iniziato le procedure di *membership* nell'ottobre 2005, e che si ritiene possano giungere a conclusione nel 2009, ove sia attuata una significativa cooperazione con il Tribunale penale

internazionale de L'Aia per la ex Jugoslavia, oltreché nella risoluzione dei problemi dei profughi e dei confini. La Costituzione del 1990 ha introdotto il principio di legalità, fra quelli che caratterizzano l'azione della pubblica amministrazione, e il principio di revisione delle decisioni amministrative che siano contrarie alla legge, consentendo, così, ai cittadini colpiti da provvedimenti amministrativi sfavorevoli di poter presentare un gravame (art. 19).

### 2.3.1. *Procedure amministrative e diritti dei cittadini*

L'art. 89 della legge sull'amministrazione dello Stato dichiara che le autorità statali devono consentire ai cittadini e alle persone giuridiche di presentare reclami nei confronti di atti dei pubblici funzionari diretti a incidere su posizioni soggettive che siano tutelate dall'ordinamento. L'autorità amministrativa competente è tenuta a pronunciarsi sui reclami entro trenta giorni dalla presentazione del reclamo medesimo. La legge sulla procedura amministrativa, n. 90 del 1979, disciplina la procedura per la pubblicazione della decisione, per la presentazione di appello contro la decisione e relativamente all'esecuzione degli atti amministrativi, nella misura in cui nessun altro atto o decreto stabilisce le norme applicabili. Gli atti amministrativi possono essere oggetto di gravame in via giurisdizionale, anche senza la presentazione del ricorso in via gerarchica (art. 19). È prevista, inoltre, la responsabilità dei funzionari pubblici per atti procedimentali illegittimi che abbiano causato danni risarcibili alle parti.

### 2.3.2. *Giustizia amministrativa e diritti dei cittadini*

Secondo quanto previsto dall'art. 125 della Costituzione, il ricorso in via giurisdizionale è proponibile contro azioni e atti della pubblica amministrazione. Il gravame è limitato a verificare la conformità delle azioni e degli atti di gestione amministrativa alla legge. Infatti, se, da una parte, nessuna regola può limitare l'azione della pubblica amministrazione che sia vincolata al raggiungimento delle finalità previste dalla legge, dall'altra è sempre possibile per il giudice valutare il superamento dei limiti della discrezionalità amministrativa, che si traducono in vizi dell'atto. L'art. 1 della legge sulla procedura civile stabilisce la competenza delle Corti amministrative a decidere sull'impugnazione di atti che presentino vizi di legittimità.

## 2.4. Romania

Anche la Romania è entrata a far parte dell'Unione dal 1° gennaio 2007. Già dalla *road map* per l'ingresso, analogamente alla Bulgaria, era stato previsto che fra gli obiettivi prioritari vi fosse una incisiva lotta alla corruzione, una riforma strutturale della pubblica amministrazione e una riforma del sistema giudiziario, onde garantire indipendenza e terzietà alla magistratura. Inoltre, sono state individuate altre riforme necessarie per la progressiva integrazione della Romania con gli altri Paesi membri, come, ad esempio, la separazione e l'equilibrio tra i poteri dello Stato, il decentramento amministrativo, il diritto di proprietà privata, le pari opportunità tra donne e uomini e, ai fini di questo scritto, la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

### 2.4.1. Procedure amministrative e diritti dei cittadini

La Costituzione del 1991 introduce come principi generali nei rapporti fra cittadini e potere pubblico il principio di legalità e la soggezione dell'azione dei pubblici poteri alla legge, garantendo ai cittadini i diritti e le libertà sancite dalla Costituzione e dalla legge (art. 15). La Carta protegge, inoltre, la libertà di informazione: l'art. 31 stabilisce infatti che il diritto di accesso alle informazioni in mano pubblica non può essere limitato dalle autorità amministrative, che sono tenute non solo a consentire il lato attivo del diritto di informazione, ma anche quello passivo, fornendo ai cittadini informazioni che siano veritiere. La legge n. 161 del 19 aprile 2003 sulla trasparenza amministrativa, e la legge n. 7 del 18 febbraio 2004 sulle misure per contrastare la corruzione dei pubblici ufficiali, hanno contribuito a gettare le basi per riforme generali dell'azione amministrativa e del procedimento.

### 2.4.2. Giustizia amministrativa e diritti dei cittadini

Secondo quanto prevede l'art. 21 della Costituzione, ogni persona può difendere davanti ai tribunali diritti legittimamente esercitati, libertà e interessi. Questo diritto non può essere limitato, a eccezione dei casi previsti dalla legge. Persino in Romania, la Costituzione ha introdotto l'istituto dell'Avvocato del Popolo per difendere i diritti e le libertà dei cittadini (art. 55) ed esercitare i suoi poteri *ex officio* o su richiesta di coloro che abbiano subito un danno o un pregiudizio per i propri interessi da parte di un atto amministrativo,

secondo quanto previsto dalla legge n. 35 del 13 marzo 1997 sull'organizzazione e il funzionamento dell'istituto dell'Avvocato del Popolo. Questa autorità è titolare degli stessi poteri attribuiti al modello di Difensore civico consolidato in molti Paesi europei e interviene, tradizionalmente, quando i diritti civili dei cittadini o le loro libertà siano violate da comportamenti amministrativi illegittimi (art. 13). Tuttavia, si può osservare che, nonostante le declamazioni circa le funzioni attribuite all'Ombudsman, sotto il profilo operativo emerge un potere limitato e una limitata indipendenza dal governo.

### 2.5. Slovenia

La riforma dell'amministrazione pubblica in Slovenia è stata sviluppata costantemente a partire dal 1996. Una delle principali novità della riforma, non riscontrabile nelle esperienze fin qui succintamente presentate, è quella dell'introduzione del principio di semplificazione amministrativa, cui si sono aggiunte altre iniziative come l'introduzione di parametri di qualità per i dipendenti pubblici, l'*e-government*, lo sviluppo del governo locale. Il procedimento amministrativo è regolato in Slovenia da molte leggi, ma, in particolare, dal *General Administrative Procedure Act* del 2006.

Si può brevemente ricordare, in prospettiva diacronica, che già nel 1930 la Jugoslavia aveva adottato una legge sulla procedura amministrativa generale che recepiva in parte la disciplina austriaca del 1925, cui fece seguito nel 1956 una legge con lo stesso titolo, ma dal contenuto molto più ampio – oltre trecento articoli – che rappresentò, per lungo tempo, un modello avanzato di normazione a carattere generale. Vi erano contenute disposizioni sui principi fondamentali dell'azione amministrativa (legalità, tutela dei diritti e dell'interesse pubblico, verità materiale, economicità), principi del procedimento amministrativo e diritto di informazione. La Slovenia, che faceva parte della Jugoslavia dal 1918, ha dichiarato la propria indipendenza nel 1991 e dopo aver approvato la nuova Costituzione del 23 dicembre 1991, ha introdotto una disciplina generale sull'amministrazione (*Public Administration Act*, approvato con legge n. 020-05-01-22 del 31 maggio 2002). La legge slovena, pur definendo i profili organizzativi dell'amministrazione, contiene, anche, i principi cui deve uniformarsi l'attività amministrativa (legalità, imparzialità). Con legge separata – n. 001-22-9/03 del 5 marzo 2002

– è stato, invece, disciplinato il diritto di accesso all'informazione a carattere pubblico (*Act on the Access to Information of Public Character* - ZDJZ).

#### 2.5.1. *Procedure amministrative e diritti dei cittadini*

Gli artt. 2 e 3 del *Public Administration Act* del 2002 introducono i principi fondamentali sull'azione amministrativa e, in particolare, i principi di legalità e imparzialità. Il raggiungimento dello status di Paese membro dell'Unione presuppone il consolidamento dei classici principi, caratteristici della separazione dei poteri, che costituiscono il comune patrimonio costituzionale europeo. La legge del 2002 introduce il concetto che il cittadino deve essere guardato come un «cliente» (art. 5) e, nei servizi pubblici, l'amministrazione deve rispettare la dignità personale degli utenti e garantire la speditezza e la semplicità nell'esercizio dei loro diritti. Compito dell'amministrazione pubblica, secondo la legge, è quello di favorire una partecipazione pubblica informata per il miglior esercizio dei diritti.

#### 2.5.2. *Giustizia amministrativa e diritti dei cittadini*

Il sistema giudiziario della Repubblica di Slovenia è composto da tribunali amministrativi e da giurisdizioni speciali. In materia amministrativa, le decisioni di prima istanza sono assunte dall'*Administrative Review Department* della Corte Suprema. Anche in Slovenia, la Corte costituzionale esercita il più alto grado di giurisdizione nelle questioni di costituzionalità e nelle ipotesi di violazione di diritti umani e di libertà fondamentali.

### 3. CONCLUSIONI

I Paesi appartenenti all'area dei Balcani, soprattutto nord-occidentale, sono caratterizzati da una prospettiva teorica di sviluppo della cittadinanza amministrativa, anche se in tempi e condizioni diverse, secondo un meccanismo a doppia velocità. Questa differenza non è rinvenibile, a una prima lettura, dall'analisi dei testi costituzionali, che presentano disposizioni di analogo tenore letterale, e si innestano in realtà con tradizioni costituzionali e amministrative differenti. Peraltro, all'interno di un processo di omogeneizzazione dei diritti amministrativi nazionali, possono osservarsi delle sintonie fra diverse esperienze istituzionali. Sintonie indotte, evidentemente,

dall'incessante evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, ma anche dall'utilizzo sempre più frequente di materiali giuridici «confezionati» dai giudici per un uditorio allargato. I cinque casi sommariamente proposti non esauriscono il novero delle esperienze interessanti sul piano della costruzione di un *common core* del diritto amministrativo europeo, come, ad esempio, nel caso della Bosnia-Herzegovina, oppure della Macedonia, o l'unione fra la Serbia e il Montenegro. Le dinamiche di verbalizzazione del diritto amministrativo sono, in qualche misura, implementate non solo dalla transizione costituzionale, ma anche dal ruolo di impulso rivestito dall'Unione Europea, che ha imposto le riforme amministrative come condizione per l'ingresso nell'Unione, come è accaduto per Slovenia, Romania e Bulgaria, e come dimostra la legislazione di Paesi non ancora membri, come l'Albania o la Bosnia-Herzegovina, dove nel 2004 è stata approvata una legge sul procedimento amministrativo.

L'Unione Europea ha introdotto una nuova forma di circolazione di modelli giuridici, che si impongono d'autorità, e tale meccanismo circolatorio è facilitato dall'esistenza di precedenti modelli di legge sul procedimento, come accadeva per la legge jugoslava del 1957, che rappresentò uno dei modelli più avanzati in Europa<sup>1</sup>. Da un altro punto di vista, si può osservare che in tutte le esperienze esaminate vi è il riconoscimento – tanto costituzionale quanto amministrativo – del diritto di informazione, che rappresenta una delle componenti preliminari per lo sviluppo di un *common core* del diritto amministrativo europeo.

<sup>\*</sup> Professore di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Trieste.

<sup>1</sup> Per il significato di «diritto amministrativo comparato», cfr. F.J. Goodnow, *Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems National and Local, of the United States, England, France, Germany*, New York-London, G.P. Putnam's Sons, Stud. Ed., 1902, pp. 8 ss.

<sup>2</sup> Sulla teoria dei formanti legali vedi R. Sacco, *Legal Formants. A Dynamic Approach to Comparative Law* (I), in «The American Journal of Comparative Law», vol. 39, 1991, pp. 1-134; Id., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law* (II), in «The American Journal of Comparative Law», vol. 39, 1991, pp. 343-401.

<sup>3</sup> D.J. Galligan, *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, in D.J. Galligan, R.H. Langdan II, C.S. Nicandrou (eds.), *Administrative Justice in the New European Democracies*, Budapest, COLPI, 1998, p. 17.

<sup>4</sup> Cfr. M. Gleny, *The Balkans: 1804-1999. Nationalism, War and the Great Powers*, London, Granta Books, 1999, pp. 627 s.



<sup>5</sup> V. Dimitrijevic, *Preface*, in *Constitutional Reform in Serbia and Yugoslavia. Proposals by an Independent Group of Experts*, Belgrade, Belgrade Center for Human Rights, 2001; T. Fleiner, H.-P. Schneider, R.L. Watts, *Constitutional Reorganization of the Federal Republic of Yugoslavia*, Belgrade, CLDS, 2002; B. Mijatovic, D. Popovic, S. Samardzic, *The Union of Serbia and Montenegro. Proposal for the Constitutional Reconstruction of FRY*, Belgrade, Center for Liberal-Democratic Studies, 2000.

<sup>6</sup> L'espressione è tratta dal classico volume di R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Oxford, Blackwell, 1977.

<sup>7</sup> P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005<sup>5</sup>, p. 73.

<sup>8</sup> Sul principio di imparzialità vedi C-119/97, *Francaise de l'Express (Ufex) v. Commission*, 1999, in *European Court Reports (E.C.R.)*, I, p. 1341, Case T-80/97, *Starway SA v. Council*, 2000, in *E.C.R.*, II, p. 3099.

<sup>9</sup> Cfr. S. Sadushi, *E dreita administrative. Teoria e aktit administratiu*, vol. 2, Tiranë Shtator, Botimpex, 2000, pp. 124 ss.

<sup>10</sup> Emendato con i seguenti atti: SG Nos. 9/1983; 26/1988; 94/1990; 25 & 61/1991; 19/1992 & 65/1995; 70/1996.

<sup>11</sup> Cfr. N.S. Stjepanovich, *The New Yugoslav Law on Administrative Procedure*, in «*American Journal of Comparative Law*», vol. 8, n. 3, 1959, pp. 358 ss.