

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI DEI BALCANI OCCIDENTALI NELLA TRANSIZIONE VERSO LO SPAZIO AMMINISTRATIVO EUROPEO.

Francesco Emanuele Grisostolo*

Abstract (IT): Il contributo propone una sintesi dell'evoluzione della pubblica amministrazione e del diritto amministrativo nell'area dei Balcani occidentali. Dopo una breve analisi del periodo pre-socialista e socialista, si illustrano le disposizioni rilevanti delle Costituzioni vigenti e si offre una ricostruzione del concetto di «Spazio amministrativo europeo», spiegandone l'importanza per la transizione amministrativa dei Balcani occidentali. Successivamente, il contributo porta alcuni esempi dell'impatto concreto di tali principi sui processi nazionali di riforma e della loro applicazione da parte della Commissione europea nel valutare i progressi dei Paesi candidati e potenziali candidati nel contesto della politica di allargamento. Infine, si prende in considerazione la correlazione fra le politiche di coesione dell'Unione e il progredire delle riforme amministrative a livello nazionale.

Abstract (EN): The paper provides an overview of the development of the public administration and administrative law in the Western Balkans. After a brief analysis of pre-socialist and socialist periods, it outlines the relevant provisions of the existing Constitutions and it offers a reconstruction of the concept of the «European Administrative Space», explaining its importance for the administrative transition of the Western Balkans. Subsequently, the paper gives some examples of the concrete impact of these principles on national reform processes and of the application of the principles by the European Commission when assessing the progress of candidate and potential candidate countries within the context of EU enlargement policy. Finally, the paper reflects on the correlation between the Union's cohesion policy and the progress of administrative reforms at the national level.

SOMMARIO: **1.** Il diritto amministrativo «in transizione». - **2.** Il diritto amministrativo nelle Costituzioni del periodo post-socialista. - **3.** Lo «spazio amministrativo europeo» come paradigma della transizione amministrativa. - **4.** Percorsi di riforma amministrativa degli ordinamenti nazionali. - **5.** Dai «*principles in the books*» ai «*principles in action*». Il diritto amministrativo nei *Country Reports* della Commissione europea. - **6.** Cenni agli aspetti finanziari della politica di allargamento. - **7.** Conclusioni.

1. Il diritto amministrativo «in transizione».

Il diritto amministrativo è profondamente connesso con i principi costituzionali che, nelle diverse fasi storiche, regolano i rapporti fra governanti e governati: in tal senso, si è enucleato il concetto di «*forma di amministrazione*», individuabile nei principi fondamentali sui rapporti fra amministrazione e amministrati all'interno di un determinato ordinamento¹.

Pur condividendo la tesi secondo cui la disciplina del rapporto amministrazione-amministrato dovrebbe essere una 'concretizzazione' dei principi costituzionali², va altresì sottolineato che – in una prospettiva comparatistica, attenta all'*effettiva* regola che si impone in un dato ordinamento³, considerando anche i formanti non verbalizzati⁴ – sono proprio le garanzie istituzionali, procedurali e processuali *effettivamente* assicurate all'amministrato a divenire una cartina di tornasole della forma di Stato inverata dall'ordinamento oggetto di studio: al proposito, non appare superata la lucida osservazione di Max Weber, secondo la quale nella realtà quotidiana l'esercizio del potere è, soprattutto, «amministrazione»⁵.

In questa prospettiva teorico-generale, l'obiettivo del presente contributo è quello di analizzare la più recente esperienza pubblicistica dei Balcani occidentali attraverso l'evoluzione del diritto amministrativo: alla luce delle premesse, infatti, si coglie

1* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Udine. Il presente contributo è frutto della ricerca effettuata all'interno del Modulo Jean Monnet «*EU Enlargement and Constitutional Transitions in the Western Balkans*» del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Udine. La scelta dei casi di studio oggetto della presente analisi – all'interno dell'area dei Balcani occidentali – corrisponde agli obiettivi di tale Modulo e coincide, quindi, con i Paesi nati dalla dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

E. D'ORLANDO 2013, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013, 7 ss.; P. CARROZZA, *Governo e amministrazione*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Roma-Bari, 2014, 987 ss.

2 La qualificazione del diritto amministrativo come «diritto costituzionale concretizzato» è stata operata per la prima volta da F. WERNER, *Verwaltungsrechts als konkretisiertes Verfassungsrecht*, in *Deutsches Verfassungsblatt*, 1959, 527 ss. Anche il presente contributo, come si può intuire, si muove nella prospettiva della compenetrazione fra diritto amministrativo e diritto costituzionale, con la precisazione che i principi costituzionali si intendono in senso ampio e comprensivo dei principi del diritto costituzionale europeo: per alcuni spunti in questo senso, oltre agli scritti citati alla nota precedente, si v. S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, 3 ss.; S. CASSESE, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, 501 ss.; C. PINELLI, «*Diritto pubblico*»: costituzionalisti e amministrativisti a confronto, in *Rivista AIC*, 2, 2013.

3 Com'è noto, G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (il metodo)*, Torino, 1994, sotto questa prospettiva, avvicina il compito del comparatista a quello dello storico – piuttosto che a quello del giurista positivo – poiché esso non consiste tanto nel cogliere il 'dover essere', l'interpretazione astrattamente 'corretta' della disposizione, sulla base dell'ordinamento (formalmente) vigente, quanto nel ricostruire la regola che si impone effettivamente nella prassi.

4 R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, 2021, 116 ss.

5 «*Denn Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung*»: M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1956.

immediatamente come tale ramo del diritto pubblico non potesse rimanere estraneo alla profonda transizione costituzionale che hanno vissuto i Paesi dell'area a partire dal crollo del sistema socialista, nella declinazione ad essi peculiare⁶. Anzi, proprio in ragione del suo legame con l'esercizio «quotidiano» del potere, l'ordinamento amministrativo si è dimostrato in alcuni casi molto resistente alle spinte riformiste, in particolare a quelle provenienti dall'esterno dei sistemi nazionali⁷. In altre parole, il cambio di paradigma in termini di organizzazione, azione e giustizia amministrativa non è stato ostacolato tanto da resistenze ideologiche verso il nucleo assiologico di un diritto amministrativo liberal-democratico, quanto dalle difficoltà politiche concrete a giungere all'approvazione di provvedimenti normativi che andassero ad incidere sugli interessi socio-economici di forti gruppi di pressione⁸ o a reprimere realmente le patologie del comportamento amministrativo, prima fra tutte la corruzione⁹.

Poiché ogni transizione è connotata, per definizione, da un punto di partenza e un punto di arrivo, ovvero dal passaggio da un regime politico ad un altro¹⁰, la nostra esposizione dovrà necessariamente prendere le mosse dal modello di *Socialist Law*, e in particolare dalla recezione nell'area balcanica della paradigmatica dottrina dell'U.R.S.S.¹¹. Va, tuttavia, almeno accennato che l'instaurazione della Repubblica socialista, alla fine della Seconda guerra mondiale, non incontra in questi sistemi una *tabula rasa* sul piano del diritto amministrativo. Tutt'altro: nel 1930, il Regno di Jugoslavia si era già dotato di una legge generale sul procedimento amministrativo, seguendo il prototipo della legge austriaca del 1925¹². Anche la tutela giurisdizionale avverso l'illegittimità dell'agire amministrativo era ben nota: nei territori appartenenti all'Impero austro-ungarico sino alla fine della Prima guerra mondiale

6 Sulla complessa transizione costituzionale dei Paesi dell'area la letteratura è vastissima. Si vedano, fra i molti, L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010; M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (cur.), *I Balcani occidentali: le costituzioni della transizione*, Torino, 2008; J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile*, Padova, 2008.

7 Il peso determinante delle Istituzioni sovranazionali nella determinazione delle direttrici di riorganizzazione delle amministrazioni e di riforma degli ordinamenti amministrativi nazionali verrà illustrato in particolare *infra*, par. 3. Non ci si sofferma, invece, specificamente sul ruolo della giurisprudenza CEDU, nella consapevolezza che essa contribuisce a determinare i 'principi' del diritto amministrativo dell'Unione ai sensi dell'art. 6, par. 4, TUE e dell'art. 52, par. 3, della Carta di Nizza: D.U. GALETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, 118.

8 In termini di analisi economica del diritto, ci troviamo di fronte a un'ipotesi di 'fallimento dello Stato': G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 81.

9 G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 21. Per un approfondimento sulle criticità che tuttora affliggono le amministrazioni dei Paesi candidati e potenziali candidati, si veda in particolare *infra*, par. 5.

10 In questi termini, L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003, 4 ss.

11 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, 2020, 137 ss.

12 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo nei Balcani occidentali e metodologia comparatistica*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 253 ss., 274; D. DJERDJA, *Administrative Law in Croatia*, in R. SCARCIGLIA (ed.), *Administrative Law in the Balkans. Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia*, Padova, 2012, 75 ss.

(Slovenia e Croazia), già alla fine del XIX secolo vennero istituiti tribunali amministrativi specializzati¹³, mentre la Serbia, nel 1922, aveva adottato una Legge sul Consiglio di Stato e sulle controversie amministrative, che individuava il Consiglio di Stato come organo supremo di giustizia amministrativa e istituiva corti amministrative di primo grado¹⁴. Da un punto di vista comparatistico si può, dunque, notare come i Paesi dell'area si sono collocati fra i primi a disporre di una disciplina generale sull'esercizio del potere amministrativo¹⁵.

Riprendendo le mosse dalla fase socialista, è noto che – a seguito della Rivoluzione russa del 1917 – è venuta ad affermarsi una nuova forma di Stato, connotata da caratteristiche peculiari che la distinguono nettamente e, anzi, la oppongono alla forma di Stato liberale¹⁶, interessando Paesi europei ed extraeuropei, e segnatamente, fra i primi, quelli dell'area di nostro interesse.

La peculiare visione del diritto e dello Stato propria dei sistemi socialisti impatta in maniera determinante sulla strutturazione degli ordinamenti amministrativi nazionali. Nella teorica marxista-leninista, lo Stato è concepito come organizzazione a disposizione della classe dominante che ottiene il monopolio della forza fisica (legittima), la legge come espressione della volontà della classe al potere e gli apparati pubblici come «macchina» per il mantenimento del dominio¹⁷: l'essenza dell'attività amministrativa è ricondotta all'esercizio del potere pubblico piuttosto che alla prestazione di un servizio nell'interesse della collettività¹⁸. Come in altri ordinamenti autoritari, pure ispirati a diverse ed opposte ideologie, la potestà di imperio dell'amministrazione viene, quindi, collegata alla finalità di realizzare l'*interesse pubblico*, inteso, però, non come sintesi degli interessi individuali e collettivi operata tramite disposizioni costituzionali e legislative, bensì come astratto interesse dello Stato, coincidente nei fatti con la volontà dei detentori del potere politico¹⁹.

13 D. DJERDJA, *Administrative Law in Croatia*, cit., 75; B. BREZOVNIK, J. TOPLAK, *Administrative Law in Slovenia*, in R. SCARCIGLIA (Ed.), *Administrative Law in the Balkans*, cit., 155 ss., part. pp. 158-159.

14 J. JOVIČIĆ, *Administrative law in Serbia*, in R. SCARCIGLIA (Ed.), *Administrative Law in the Balkans*, cit., 115 ss.

15 Il modello della legge generale sul procedimento amministrativo si è diffuso nel resto dei Paesi occidentali più tardi (*Administrative Procedure Act* del 1946 negli Stati Uniti) o molto più tardi (come in Italia e Spagna negli anni Novanta), fino a casi di vera e propria 'resistenza' alla recezione del modello, superati assai di recente (nel 2016, in Francia) o mai superati (nel Regno Unito): V. DE FALCO, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018; S. BETTINI, G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, 107 ss.; J. BARNES, *Administrative Procedure*, in P. CANE, H.CH. HOFMANN, E.C. IP, P.L. LINDSETH, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2021, 831 ss.

16 Sulla forma di Stato socialista, si vedano almeno, quali riferimenti fondamentali: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, II vol., Padova, 2005; P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, 2014, 629 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 48 ss.; D. GRIMM, *Types of Constitutions*, in M. ROSENFELD M., A. SAJÓ, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 98 ss., part. pp. 128 ss.

17 V.I. LENIN, *Sullo Stato*, Lezione tenuta il giorno 11 luglio 1919 all'università di Sverdlov.

18 S. LILIĆ, *The influence of the Soviet Doctrine of State and Law on Theory of Administrative Law in Serbia*, in <http://www.slilic.com/>, 2006, 1-2.

Rispetto alla forma di Stato liberale, muta completamente lo statuto costituzionale dell'amministrazione: ci si allontana dal principio di separazione dei poteri, che collocava l'amministrazione all'interno del potere esecutivo, per veder affermato l'opposto principio dell'unità del potere²⁰; sul piano delle fonti, poi, il 'classico' principio di legalità assumeva la connotazione di principio di legalità *socialista*. Ciò comportava che – pur riaffermandosi la subordinazione dell'amministrazione alla legge – il disposto normativo doveva ritenersi, per così dire, 'cedevole' di fronte alle esigenze del regime, non rappresentando la legalità «un valore assoluto ma solo strumentale rispetto al fine rivoluzionario»²¹. Tali mutamenti conducevano all'affermazione del Partito unico, espressione della nuova classe dominante, come titolare di un potere 'indiviso' e delle sue decisioni come crittotipo nel sistema giuridico-amministrativo²².

Alla fine del Secondo conflitto mondiale, con la presa del potere da parte delle forze di resistenza comuniste guidate da Tito e l'instaurazione della Repubblica Socialista²³, l'affermazione del nuovo paradigma costituzionale comportò tangibili effetti sull'ordinamento amministrativo nazionale. Sul piano normativo, si registrano l'abrogazione della legge sul procedimento del 1930 e l'abolizione di tutti i tribunali amministrativi²⁴: invero, l'impatto potenzialmente 'totalitario' di tali provvedimenti fu mitigato dalla forza conservativa della prassi amministrativa, che continuò, di fatto, a seguire in taluni ambiti gli schemi consolidati della legge procedimentale²⁵. Ponendo l'attenzione sul formante dottrinale, si è sottolineato come – nell'immediato dopoguerra – le opere sovietiche di teoria dello Stato e di diritto amministrativo siano stati tradotte e utilizzate nelle aule universitarie jugoslave come testi di riferimento²⁶ ed abbiano avuto un'influenza importante e duratura sulle teorizzazioni

19 Si veda ad esempio la interessante ricostruzione di Alexandro Nieto a proposito della Costituzione spagnola: A. NIETO, *La Administración sirve con objetividad los intereses generales*, in S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER., *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, *La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de la Administraciones Públicas*, Madrid, 1991, 2185 ss. Il contributo mira a sottolineare come – dopo la lunga fase autoritaria vissuta dalla Spagna nel corso del Novecento – un carattere essenziale della transizione democratica fosse affermare che l'Amministrazione non era più apparato servente del *Governo*, ma di tutto l'ordinamento giuridico, formato dalle norme introdotte in base a procedimenti democraticamente legittimati.

20 P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, 2014, 629 ss., part. 641 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, II vol., Padova, 2005, XX

21 P. CARROZZA, *Il diritto socialista*, cit., 648.

22 G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, II vol., cit., XX

23 G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari, 2003, 214-217.

24 B. BREZOVNIK, J. TOPLAK, *Administrative Law in Slovenia*, in R. SCARCIGLIA (ed.), *Administrative Law in the Balkans*, cit., 155 ss., part. p. 159; J. JOVIČIĆ, *Administrative law in Serbia*, cit., 117; D. DJERDJA, *Administrative Law in Croatia*, cit., 120.

25 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 173-174.

26 S. LILIĆ, *The influence of the Soviet Doctrine of State and Law on Theory of Administrative Law in Serbia*, cit., 7.

elaborate in seguito da studiosi dell'area, quali Radomir D. Lukić²⁷, portando a vedere l'amministrazione esclusivamente come «una funzione del potere statale»²⁸.

Dopo tale prima fase radicale (e per certi versi 'iconoclasta'), il decennio successivo è segnato dall'introduzione di una legislazione assai significativa ed organica in materia amministrativa. Nel 1952, la Repubblica di Jugoslavia diviene il primo Paese socialista a (re)introdurre il controllo giurisdizionale sull'amministrazione, disciplinato da un'apposita legge sui giudizi amministrativi, che verrà poi sostituita da una nuova legge processuale nel 1977²⁹. Pochi anni dopo, nel 1956, viene approvata un'importante legge sul procedimento amministrativo, di oltre trecento articoli, composta da cinque parti: 1. previsioni generali (principi, competenze, comunicazioni, termini, etc.); procedimento (iniziativa, istruttoria, provvedimento); rimedi interni (ricorso interno, rinnovo del procedimento, attività di secondo grado); esecuzione; attuazione della legge e disposizioni transitorie e finali³⁰. Dopo essere stata più volte modificata nello stesso periodo socialista³¹, tale legge rimarrà in alcuni casi in vigore ben oltre la dissoluzione della Repubblica Federale e la transizione costituzionale³².

Le innovazioni legislative degli anni '50 costituiscono una rilevante originalità a fronte della più rigorosa dottrina sovietica, che vedeva nello stesso concetto di 'giustizia amministrativa' un'ideologia borghese, sino a rivendicare apertamente che: «nell'URSS la giustizia amministrativa non esiste»³³. Esse vanno dunque lette in connessione con la rottura politica compiuta da Tito e con il tentativo di perseguire una 'via jugoslava' al socialismo, caratterizzata dall'idea di 'autogestione', ridando spazio anche alla tutela dei diritti dei cittadini³⁴. Sulla base dei dati a disposizione, tale nuovo sistema di garanzia giurisdizionale sembra essere stato 'attivato' da subito in maniera significativa, con la presentazione di 116.650 ricorsi nel periodo 1952-1955³⁵, anche perché l'assenza (sino al 1956) di una chiara regolazione del procedimento aveva condotto ad un certo livello di arbitrarietà nell'attività amministrativa, tanto che la legge del 1956 mirava anche ad aiutare i funzionari nei

27 R.D. LUKIĆ, *Teorija države i prava, I - teorija države*, Univerzitet u Beogradu, Naučna knjiga - izdavačko preduzeće Narodne Republike Srbije, Beograd, 1953-54.

28 S. LILIĆ, *The influence of the Soviet Doctrine of State and Law on Theory of Administrative Law in Serbia*, cit., 16 ss.

29 J. JOVIČIĆ, *Administrative law in Serbia*, cit., 120.

30 B. BREZOVNIK, J. TOPLAK, *Administrative Law in Slovenia*, cit., 160; A. BUONFINO, *Le garanzie del cittadino nel procedimento amministrativo: il caso della Repubblica di Croazia*, in *Amministrare*, 3, 2018, 459 ss., part. pp. 463 ss.

31 La legge è stata modificata per adattarla alle Costituzioni adottate negli anni 1963 e 1974 e per regolare alcuni profili specifici; l'ultima modifica risaliva al 1986.

32 Ad esempio, in Croazia, sino al 2009, o in Serbia, se non si considera la normativa del 1997, in sostanziale continuità con la legge del 1956, sino al 2016: v. *infra*, par. 4.

33 D.D. BARRY, *Administrative Justice: the Role of Soviet Courts in Controlling Administrative Acts*, in G. GINSBURGS, G. AJANI, G.P. VAN DER BERG, W.B. SIMONS (eds.), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, Dordrecht/Boston/London, 1989, 63 ss.

34 J.K. KUSS, *Judicial Review of Administrative Acts in East European Countries*, in G. GINSBURGS, G. AJANI, G.P. VAN DER BERG, W.B. SIMONS (eds.), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, cit., 467 ss. XX

35 J.K. KUSS, *Judicial Review of Administrative Acts in East European Countries*, cit., 488.

procedimenti in corso, rendendoli edotti in anticipo sulle caratteristiche formali e sostanziali dei provvedimenti amministrativi³⁶.

Un altro rilevante impatto della politica di 'autogestione' si aveva in materia di servizi pubblici, con l'istituzione del sistema denominato «*Samoupravne interesne zajednice*», basato sull'idea di affidare il governo dell'organismo pubblico che erogava il servizio all'incontro fra la volontà dei lavoratori e quello dei consumatori, i quali, in questa visione, 'scambiavano' liberamente il proprio lavoro. In concreto, tale principio si traduceva in un sistema di governo del servizio pubblico basato su organi misti, composti da rappresentanti sia dei lavoratori che dei consumatori, i quali concordavano periodicamente i prezzi e le caratteristiche delle prestazioni³⁷.

A fronte di queste indubbie peculiarità, non si può perdere di vista il persistente condizionamento derivante dal regime, in cui la classe politica teneva le fila tanto degli apparati amministrativi quanto del sistema giudiziario. Si pongono, in questa fase, le basi di una duratura 'iper-politicizzazione' della pubblica amministrazione³⁸, che comportava non soltanto una più limitata effettività delle garanzie riconosciute, sulla carta, dalla normativa amministrativa, ma anche una materiale impossibilità di riformare l'amministrazione pubblica, vista quale fondamentale serbatoio di consenso politico e strumento di controllo sociale. Un'amministrazione che è stata dunque descritta come affetta da molti 'mali' – formazione inadeguata, insufficiente controllo della *performance*, elevato peso della politica, mancanza di cultura organizzativa, paternalismo e mancanza di orientamento ai bisogni del cittadino³⁹ – dei quali, puntualmente, le Istituzioni europee avrebbero poi chiesto alle élite politiche nazionali di farsi carico, per poter raggiungere gli *standard* necessari all'ingresso nell'Unione.

2. Il diritto amministrativo nelle Costituzioni del periodo post-socialista.

Dopo la fine dell'esperienza socialista, alla progressiva dissoluzione della Repubblica Federale si accompagna l'adozione da parte delle neonate Repubbliche indipendenti di altrettante Carte costituzionali, ispirate al modello dello Stato democratico-sociale⁴⁰.

36 B. BREZOVNIK, J. TOPLAK, *Administrative Law in Slovenia*, cit., 160.

37 G. BENACCHIO, *Self-Management and Social Services in the Yugoslav System*, in G. GINSBURGS, G. AJANI, G.P. VAN DER BERG, W.B. SIMONS (eds.), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, cit., 457 ss.

38 Sulla persistenza di un'amministrazione «centralized, hyper politicized and hierarchical» anche nel periodo successivo, v. A.L. IVAN, C.A. IOV, *Croatia: Administrative Reform and Regional Development in the Context of EU Accession*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 31, 2010, 93 ss.

39 N. SMOKROVIĆ, I. ILIJAŠIĆ-VERŠIĆ, *Administrative Europeanization and Institutional Change: the Case of Croatia*, in L. MATEI, D. VAŠIČEK, M. KAŠTELAN MRAK (eds.), *European Administrative Space – Balkan realities*, Editura Economica, 2011, 304 ss., part. p. 308.

40 Ad es., art. 2 Cost. Slovenia; art. 1 Cost. Croazia; art. 1 Cost. Macedonia.

Come in molte esperienze coeve di Paesi ex-socialisti, i costituenti hanno inteso includere nei testi costituzionali contenuti in qualche modo standardizzati, in quanto ritenuti propri di ogni ordinamento liberale e democratico, compiendo così un «recepimento quasi astorico»⁴¹, soprattutto al fine di ottenere l'accettazione della comunità internazionale e di essere «accolti tra gli ordinamenti democratici e, più specificamente, in quello che può essere definito il "club europeo"»⁴². D'altro canto, si sono sottolineate le peculiarità della transizione costituzionale nell'area dei Balcani occidentali rispetto a quella dell'Europa centro-orientale, fra le quali il suo «carattere eterodiretto»: l'adozione di un autovincolo di livello costituzionale al rispetto dei principi della democrazia pluralista, della *rule of law* e dei diritti dell'uomo diveniva un tassello di una più ampia strategia di stabilizzazione dell'area («sicurezza democratica»), che si aggiungeva agli strumenti di tipo economico e militare⁴³. Per analoghe ragioni di contesto, la transizione costituzionale è sembrata da subito fragile, se non persino «finta»⁴⁴, in quanto non ancorata né alla sussistenza di una precedente opposizione politica strutturata – ovvero di una potenziale classe dirigente 'alternativa' rispetto a quella al potere nella fase precedente – né ad una reale mobilitazione della società civile, la quale si è dimostrata spesso più sensibile al discorso nazionalista che a quello democratico⁴⁵.

Un simile contesto accende subito una 'spia' di pericolo nella sensibilità del comparatista, che obbliga ad anteporre un *caveat* all'analisi del dato positivo: «l'introduzione di regole legali (*in the books*) ha un impatto limitato da un punto di vista operativo sui comportamenti delle istituzioni»⁴⁶. Occorre, insomma, acquisire la consapevolezza che l'analisi delle Carte costituzionali costituirà soltanto il primo passaggio dell'analisi: se ne renderà poi necessario un secondo, ovvero la verifica dell'attuazione legislativa, ed anche un terzo, cioè la lettura di documenti diversi dai testi normativi (e, preferibilmente, provenienti da soggetti indipendenti), che disvelino eventuali 'criticità' nell'applicazione della *law in the books*.

41 In questo senso, E. D'ORLANDO, *Costituzionalismo dei diritti e comparazione giuridica nell'area balcanica: riflessioni sul metodo*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 07, 2013, 9-10.

42 L. MONTANARI, *Il principio di rule of law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 203 ss., part. p. 208.

43 J. WOELK, *I Balcani: una scommessa per la capacità integrative del modello pluralistico europeo. Introduzione*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 1 ss., part. p. 7.

44 Utilizza questo termine A. DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 14.

45 F. VANONI, *Il lungo '89 dei Balcani occidentali*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., part. 138 ss.

46 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo nei Balcani occidentali e metodologia comparatistica*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 256.

Ciò premesso, ci si concentrerà in prima battuta sui testi delle Costituzioni vigenti⁴⁷, guardando soprattutto a due aspetti: le tutele garantite ai cittadini di fronte alla pubblica amministrazione e le disposizioni costituzionali che impattano sul rapporto fra governo e amministrazione all'interno del potere esecutivo e sull'organizzazione amministrativa⁴⁸. Introduttivamente, si può anticipare che quasi tutte le Costituzioni dell'area disciplinano la materia, dedicando talora anche un'apposita sezione del testo all'amministrazione pubblica⁴⁹.

La prima Costituzione che si può prendere in considerazione è quella croata, promulgata il 22 dicembre 1990, e da allora più volte emendata⁵⁰. Essa stabilisce numerose garanzie dei diritti degli amministrati: il diritto di ricorrere (*right to appeal*) avverso le decisioni delle autorità amministrative e giurisdizionali e il controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione statale⁵¹, il diritto di accedere ai servizi pubblici in condizioni di parità e il diritto di presentare petizioni ed esposti e di

47 Le disposizioni vigenti non coincidono completamente con quelle adottate all'inizio degli anni Novanta, talora poiché sono state adottate nuove Costituzioni (ad es. Serbia), talora perché all'inizio del nuovo Millennio sono state apportate significative modifiche ai testi originari. Più nello specifico, si possono individuare due 'cicli costituzionali': un primo ciclo costituzionale del periodo 1990-1992, caratterizzato dall'adozione di Costituzioni conformi al modello liberal-democratico, un secondo ciclo a partire dall'anno 2000, volto all'inclusione nei testi costituzionali di più stringenti garanzie ispirate dal diritto costituzionale europeo, nella prospettiva dell'ingresso dei Paesi dell'area nell'Unione europea (L. MONTANARI, *Il principio di rule of law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, cit.). Nella prospettiva di questo contributo, si ritiene sufficiente fornire un quadro delle disposizioni vigenti – senza approfondire ulteriormente la dimensione diacronica – per concentrarsi piuttosto sui profili di effettività delle garanzie costituzionalmente previste.

48 Si rende necessario perimetrare in questo modo l'analisi in ragione dell'oggetto dello studio, senza però dimenticare che lo statuto costituzionale dell'amministrazione non è 'isolato' dal resto del tessuto costituzionale, essendo specialmente interconnesso con le garanzie del potere giudiziario, chiamato a rendere effettive le garanzie dei cittadini nei confronti dell'amministrazione, e pure con la giustizia costituzionale, tanto più laddove al giudice costituzionale sia affidato anche il compito di conoscere della violazione dei diritti fondamentali da parte di atti amministrativi (così, ad es., art. 125, Cost. Croazia; Art. 170, Cost. Serbia): su tali profili, v. gli approfondimenti di J. WOELK (potere giudiziario) e C. PISTAN (giustizia costituzionale), entrambi in L. MONTANARI (cur.), *EU Enlargement and Constitutional Transitions in the Western Balkans*, in corso di pubblicazione.

49 Fa eccezione la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, contenuta nei Trattati di Dayton del 1995, probabilmente in ragione della spiccata connotazione internazionalmente guidata del relativo procedimento di adozione e della necessità di una rapida soluzione alla guerra civile in essere: tale Costituzione, in materia di diritti, si richiama essenzialmente alle carte internazionali, mentre, relativamente all'assetto dei poteri, si concentra principalmente sulle competenze di Federazione ed Entità e sulla forma di Governo della Federazione, senza dare indicazioni precise sull'amministrazione. Tale carenza è parzialmente compensata, a livello di legislazione, dall'adozione di una legge generale sull'amministrazione (2002), che regola in dettaglio l'organizzazione amministrativa, enunciando numerosi principi di carattere materialmente costituzionale (imparzialità, efficienza, legalità, etc.).

50 Fra i contenuti della più recente riforma costituzionale del 2010 (se si esclude quella del 2014 in materia matrimoniale, art. 61), si possono segnalare i seguenti, per quanto qui di interesse: si prevede il diritto di accesso alle informazioni possedute da qualunque autorità pubblica, permettendo al legislatore di operare le sole restrizioni proporzionate alle necessità e accettabili in una società libera e democratica (art. 38), si rafforzano gli organismi amministrativi di garanzia (v. *infra* nel testo), si introduce un Titolo VIIA «Unione europea», in vista dell'ingresso del Paese nell'Unione.

51 Artt. 18 e 19, Cost. Croazia. Come si avrà modo di approfondire (*infra*, § 4), negli ordinamenti amministrativi dell'area il diritto di ricorso si esercita in prima battuta attraverso i rimedi giustiziali amministrativi.

ricevere risposta⁵². Di particolare interesse, nella stessa prospettiva, è la previsione della responsabilità *personale* di chiunque violi le norme costituzionali in materia di diritti fondamentali, con l'espresso divieto di invocare la scusante dell'ordine del superiore.⁵³

La disciplina dell'organizzazione, dei compiti e dei poteri dell'amministrazione statale e dell'organizzazione e dei compiti dell'autonomia regionale e locale è riservata alla legge organica, adottata dal Parlamento a maggioranza assoluta: da ciò consegue, fra l'altro, il divieto di delegare poteri normativi al Governo in materia⁵⁴. Sono invece soggetti a riserva di legge (ordinaria), i restanti aspetti fondamentali del diritto amministrativo (ad es., procedimento, *status* del personale, etc.)⁵⁵, compresa la disciplina di alcuni organismi di garanzia di rilievo costituzionale: la Banca centrale, l'Ufficio di controllo sui conti pubblici, e l'*Ombudsman*, che agisce quale commissario del Parlamento⁵⁶.

Anche nella Costituzione slovena del 1991 il rispetto della legalità formale e dei diritti e libertà dei cittadini è imposto alle amministrazioni pubbliche da numerose disposizioni costituzionali. In primo luogo, viene enunciata la facoltà per i cittadini di esercitare *direttamente in base alla Costituzione* i diritti umani e le libertà fondamentali⁵⁷; correlativamente, si garantisce la protezione degli stessi in ogni procedimento – sia di natura giurisdizionale che amministrativa, sia a livello statale che locale – e la possibilità di ottenere tutela contro le decisioni amministrative illegittime di fronte a un giudice imparziale⁵⁸. Viene prevista in Costituzione anche la tutela non giurisdizionale dei diritti, che deve essere assicurata da un *Ombudsman* istituito per legge⁵⁹.

I capi (č) e (d) della Costituzione sono espressamente dedicati a Governo e Pubblica amministrazione, con una disciplina che presenta forti tratti di similitudine, talora quasi letterale, con quella italiana. Così, la responsabilità di mantenere l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo è affidata dal Presidente del Governo, mentre i ministri sono responsabili collettivamente per l'attività del Governo e singolarmente per quella dei loro dicasteri⁶⁰. Vengono assoggettati a riserva di legge il numero e i

52 Artt. 44 e 46, Cost. Croazia.

53 Art. 20, Cost. Croazia.

54 Per la disciplina relativa ai diritti delle minoranze è richiesta invece la maggioranza dei due terzi (artt. 83 e 88, Cost. Croazia).

55 Artt. 111 e 114, Cost. Croazia.

56 Artt. 53, 53a e 93, Cost. Croazia. La Costituzione croata garantisce anche l'autonomia degli enti regionali e locali, salvi i controlli di costituzionalità e legalità previsti dalla legge (art. 130), prescrivendo l'introduzione, con fonti legislative e regolamentari (locali), di forme di *democrazia partecipativa* (attraverso incontri, *referendum* ed altre forme di decisione diretta, art. 128).

57 Art. 15, Cost. Slovenia.

58 Artt. 22, 25, 120, par. 3, e 157, Cost. Slovenia. L'art. 26 riconosce anche espressamente il diritto al risarcimento del danno causato da comportamenti illegittimi tenuti nell'esercizio di una funzione pubblica (art. 26).

59 Art. 159, Cost. Slovenia, secondo cui *all'Ombudsman* previsto dalla Costituzione possono essere affiancate figure analoghe in settori specifici.

60 Art. 114, Cost. Slovenia.

compiti dei ministeri, l'organizzazione dell'amministrazione statale, i suoi compiti e le forme di nomina dei funzionari e vengono affermati il principio di indipendenza delle autorità amministrative nell'esercizio delle loro funzioni, nei limiti delle leggi e della Costituzione, e il principio del pubblico concorso nella selezione degli impiegati pubblici, salve le eccezioni previste dalla legge⁶¹.

La Costituzione della Macedonia del Nord ricomprende la *rule of law* fra i valori fondamentali dell'ordine costituzionale⁶². In materia amministrativa, essa si declina tramite il diritto di ricorso contro le decisioni illegittime⁶³ e il diritto dei cittadini ad essere informati sui diritti umani e le libertà fondamentali e di contribuire, da soli o assieme ad altri, alla loro promozione e protezione⁶⁴.

Il Parlamento ha il potere di nomina e di controllo sull'attività del Governo e di talune cariche pubbliche⁶⁵, nonché di regolare l'organizzazione amministrativa con legge adottata a maggioranza dei due terzi dei parlamentari. Il potere di stabilire i principi sull'organizzazione interna e sui compiti dei ministeri e degli altri soggetti pubblici è invece demandato collettivamente al Governo⁶⁶. L'imparzialità dell'amministrazione è preservata anche dal divieto di organizzazioni o attività politiche all'interno dell'amministrazione e dalla previsione secondo cui a capo delle amministrazioni militari e di polizia devono essere preposti funzionari civili, che non abbiano svolto funzioni militari o di polizia negli ultimi tre anni⁶⁷.

Fra i maggiori Paesi dell'area, la Serbia è quello dotato della Carta costituzionale più recente, poiché la Costituzione del 1990 è stata sostituita dalla nuova Costituzione del 2006, la quale enuncia, in apertura, l'impegno della Serbia al rispetto dei principi e dei valori europei: si tratta di un testo corposo, che contiene un articolato statuto costituzionale della pubblica amministrazione. La Costituzione fa proprio il bagaglio di garanzie individuali che abbiamo già incontrato nei precedenti documenti costituzionali⁶⁸. Quali peculiarità, riferibili anche alla più recente epoca di adozione della Costituzione, si possono segnalare: la proibizione espressa dei conflitti di interessi nell'esercizio delle pubbliche funzioni, che devono essere oggetto di apposita regolazione legislativa⁶⁹; la protezione dei dati personali⁷⁰; il diritto ad essere informati «accuratamente, pienamente e tempestivamente» riguardo agli affari

61 Artt. 120-122, Cost. Slovenia.

62 Art. 8, Cost. Macedonia.

63 Artt. 15 e 50, Cost. Macedonia: quest'ultimo articolo prevede anche che la procedura giudiziale per la tutela dei diritti fondamentali deve essere basata sui principi di priorità e urgenza.

64 Art. 50, Cost. Macedonia.

65 Art. 68, Cost. Macedonia. Fra le forme di questo controllo, si prevedono la presentazione di interrogazioni da parte dei parlamentari (art. 72) e la nomina di commissioni da parte del Parlamento (art. 76).

66 Art. 91, Cost. Macedonia.

67 Artt. 95 e 97, Cost. Macedonia.

68 Ad esempio, artt. 18, 22, 53, 56 e 198, Cost. Serbia.

69 Art. 6, Cost. Serbia.

70 L'art. 42, Cost. Serbia, utilizza al proposito categorie riconducibili al diritto europeo (raccolta dei dati, trattamento, conservazione, etc.).

pubblici, diritto che obbliga anche i *media*⁷¹; una disciplina organica dei diritti delle minoranze⁷².

Anche sul piano della posizione costituzionale dell'amministrazione la Serbia è avvicinabile agli esempi sinora considerati, dal momento che gli apparati sono diretti dal (e rispondono del loro operato al) Governo, a sua volta responsabile verso il Parlamento, ma sono al tempo stesso indipendenti, in quanto sottoposti alla Costituzione e alla legge⁷³. Fanno eccezione le istituzioni di garanzia – Difensore civico, Banca centrale, Istituzione di controllo dei conti pubblici (*Audit*) – i cui titolari sono nominati dal Parlamento e che sono dotate anche del potere di iniziativa legislativa⁷⁴.

Le ultime Costituzioni da prendere in considerazione sono, infine, quelle del Montenegro (2006) e del Kosovo (2008), Paesi entrambi nati a seguito della separazione dalla Serbia, nel primo caso in maniera pacifica, tramite un *referendum* tenutosi il 21 marzo 2006, nel secondo all'esito di un conflitto armato, che ha lasciato pesanti strascichi che si protraggono tuttora, incidendo negativamente sulla 'prospettiva europea' dell'area. Si può affermare che entrambi i documenti costituzionali si pongono in linea con le caratteristiche che abbiamo già posto in luce in quelli precedentemente analizzati. La Costituzione del Kosovo si segnala per la presenza di un apposito Capitolo XII che disciplina in modo molto specifico le «Istituzioni indipendenti»: l'*Ombudsman*, l'Istituzione di controllo dei conti pubblici, la Commissione centrale sulle elezioni, la Banca centrale del Kosovo, la Commissione indipendente sui Media, con l'inserimento, in chiusura, di una previsione generale sulle Agenzie indipendenti, la cui istituzione e disciplina specifica è demandata alla legge.

71 Art. 51, Cost. Serbia.

72 Ai diritti, individuali e collettivi, delle minoranze è dedicata un'apposita sezione della Costituzione serba (artt. 75 ss.), che stabilisce anche il diritto delle minoranze ad autogovernarsi in certi ambiti (cultura, educazione, lingua, etc.), a partecipare all'amministrazione degli affari pubblici e ad assumere cariche pubbliche. Il diritto all'autonomia provinciale e all'autogoverno locale – enunciato come diritto *dei cittadini*, quindi anche come diritto individuale, esercitabile direttamente o per mezzo dei rappresentanti eletti (artt. 12 e 176, Cost.) – si concretizza nella possibilità di attribuire competenze normative alle Province autonome negli ambiti predeterminati dalla Costituzione e dai rispettivi Statuti (ad esempio, urbanistica, agricoltura, foreste, turismo, protezione dell'ambiente, educazione, cultura, etc.). Essendo due le Province previste in Costituzione (*Vojvodina* e *Kosovo and Metohija*), ed avendo la seconda notoriamente proclamato la sua indipendenza dalla Serbia nel 2008, di fatto le previsioni costituzionali si applicano alla *Vojvodina*, il cui Statuto è stato adottato dall'assemblea provinciale nel 2008 e poi approvato dall'assemblea nazionale nel 2009, a norma dell'art. 185. Quali garanzie dell'autonomia provinciale e locale meritano di essere segnalate la garanzia quantitativa delle risorse finanziarie assegnate alla Provincia (almeno il 7% del bilancio statale, art. 184) e l'istituzione sia a livello provinciale che locale di organi di garanzia abilitati a impugnare di fronte alla Corte costituzionale gli atti (amministrativi o normativi) dello Stato, delle province o dei minori enti locali, qualora ledano gli ambiti di autonomia del rispettivo livello di governo (artt. 187 e 193). Di particolare rilievo per le minoranze, seppur formalmente riconosciuto alla generalità dei cittadini, è il diritto di utilizzare la propria lingua nei rapporti con le amministrazioni pubbliche (art. 199).

73 Artt. 123, 125 e 136, Cost. Serbia.

74 Artt. 95, 96, 107 e 138, Cost. Serbia.

L'analisi comparata delle Costituzioni nazionali conferma le 'aspettative' di omogeneità espresse in premessa: gli assi portanti dello statuto costituzionale dell'amministrazione pubblica sono, sul piano sostanziale, il rispetto della *rule of law*, mentre su quello istituzionale-organizzativo, la strumentalità dell'amministrazione all'attuazione delle politiche governative, ma anche la sua indipendenza dal Governo all'insegna della legalità e dell'imparzialità, con una diffusa attenzione per gli organismi amministrativi di garanzia esterni al circuito politico. Ciò non toglie che i singoli costituenti abbiano espresso anche sensibilità diverse, evidenziando all'interno del panorama comune alcune garanzie ritenute meritevoli di costituzionalizzazione (a seconda dei casi, garanzie politiche, giurisdizionali o non giurisdizionali).

Occorre però specificare che le Costituzioni non hanno costituito l'unico orizzonte di riferimento dei legislatori nazionali, i quali – per far avanzare i Paesi candidati sulla strada dell'integrazione europea – sono stati costretti a tenere presente anche l'elaborazione in materia amministrativa compiuta in sede sovranazionale, che è assai più dettagliata ed esigente delle stesse disposizioni costituzionali. In altri termini, anche dopo la fase costituente, il 'motore' della transizione amministrativa ha continuato ad essere l'interlocuzione con le Istituzioni sovranazionali e la conseguente innovazione finalizzata al raggiungimento degli elevati *standard* di condizionalità fissati dal processo di adesione. Entra così in scena il concetto di '*spazio amministrativo europeo*', che sintetizza, in qualche modo, la mèta che i Paesi candidati devono raggiungere in relazione all'amministrazione pubblica per poter essere ammessi nell'Unione: si andrà ora ad approfondire il contenuto di tale nozione, che si rivela fondamentale per l'evoluzione del diritto amministrativo nell'area dei Balcani occidentali.

3. Lo spazio amministrativo europeo come paradigma della transizione amministrativa.

Il punto di partenza dell'elaborazione delle Istituzioni sovranazionali in materia di diritto amministrativo è costituito dai tre 'criteri' di condizionalità elaborati durante Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 per l'ingresso di nuovi Paesi nelle (allora) Comunità Europee: la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze (cd. *criterio politico*); un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione (cd. *criterio economico*); la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione, nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria (cd. *criterio dell'acquis communautaire*)⁷⁵.

⁷⁵ T. CERRUTI, *I political criteria e l'allargamento dell'Unione europea tra esperienze passate e prospettive future*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (cur.), *I Balcani occidentali: le*

Non potrà sfuggire come le pubbliche amministrazioni nazionali rivestano un ruolo centrale rispetto al raggiungimento di tutti e tre i criteri sopra richiamati: dal punto di vista politico, esse sono parte delle istituzioni democratiche che devono assicurare il rispetto della legalità e dei diritti nell'esercizio del potere pubblico; dal punto di vista economico, la funzionalità di un sistema dipende anche dalla qualità dell'intervento pubblico in economia e dalla solidità delle finanze pubbliche; per quanto riguarda, infine l'*acquis communautaire*, esso va ad incidere in misura significativa, se non preponderante, proprio nel campo del diritto amministrativo⁷⁶. Non può stupire, di conseguenza, che il successivo Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 abbia esplicitato la necessità di un «adeguamento delle strutture amministrative» dei Paesi candidati⁷⁷ e che, da allora, la riforma dell'amministrazione pubblica e del diritto amministrativo abbiano ricevuto forte attenzione a livello nazionale e sovranazionale con riferimento ai Paesi candidati e potenziali candidati all'ingresso dell'Unione.

Per supportare i Paesi dell'Europa centrale e orientale in questo percorso di riforma, nel 1992 la Commissione europea e l'OCSE hanno istituito l'iniziativa SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*)⁷⁸, nel cui contesto si è svolta un'importante opera di sistematizzazione e rielaborazione dell'*acquis communautaire* in materia amministrativa, al fine di 'presentarlo' in maniera chiara e completa agli operatori nazionali. Si ricordano, al proposito, due fondamentali SIGMA Papers, ovvero il n. 23 del 1998, intitolato «*Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*», e il n. 27 del 1999, «*European Principles for Public Administration*»⁷⁹. Nell'ambito di SIGMA viene così alla ribalta la fondamentale locuzione di «spazio amministrativo europeo», destinata ad avere ampio utilizzo per designare, in maniera sintetica, il paradigma di riferimento e il punto d'approdo di tale necessaria opera di riforma, e sulla quale è ora opportuno soffermarsi.

Si tratta di una nozione priva di definizione normativa, elaborata dalla prassi istituzionale e dalla dottrina giuridica, e quindi, com'è normale, della stessa si

costituzioni della transizione, cit., 93 ss. XX

76 Sull'importanza della riforma della pubblica amministrazione per tutti i criteri di condizionalità, v. *infra*, § 5, con particolarmente riferimento all'elaborazione del principio '*fundamentals first*'.

77 A. DIMITROVA, *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, in *West European Politics*, 4, 2002, 171 ss.

78 Il progetto SIGMA conta circa venti esperti, che offrono supporto non solo alle amministrazioni pubbliche dei Paesi candidati e potenziali candidati, ma anche a quelle di Paesi vicini, ma non candidati (*EU Neighbourhood Countries*): <http://www.sigmaweb.org>.

79 Il SIGMA Paper No. 23, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, in <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, May 1998, dopo un iniziale inquadramento degli organi e dei procedimenti predisposti per seguire gli 'affari europei' nei singoli Paesi candidati, approfondisce il peso delle riforme amministrative nelle periodiche valutazioni della Commissione sul grado di preparazione di tali Paesi all'ingresso nell'Unione, ricostruendo i criteri-guida in alcuni settori rilevanti, quali ad esempio il pubblico impiego e il controllo sulla finanza pubblica. Il SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, in <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, 1999, mira invece a enunciare in maniera più sintetica e sistematica i 'principi del diritto amministrativo' con riferimento allo spazio amministrativo europeo (v. anche *infra*, nel testo).

rinviene una pluralità di ricostruzioni⁸⁰: a parere di chi scrive, il punto di partenza per la sua comprensione non può che essere il contesto istituzionale in cui essa si inserisce, e cioè i caratteri di fondo del sistema giuridico-amministrativo dell'Unione e il ruolo che le amministrazioni nazionali sono chiamate a svolgere al suo interno.

Occorre quindi ripartire dal concetto di «spazio», utilizzato dai Trattati⁸¹, che si differenzia dal termine «territorio», elemento costitutivo dello Stato moderno, radicato invece nella tradizione culturale dello *ius publicum europæum*: mentre il termine «territorio» ha una valenza escludente, il termine «spazio» ha un carattere marcatamente funzionale e indica l'obiettivo di raggiungere un'omogeneità giuridica interna, grazie alla quale i cittadini europei possano rapportarsi al potere pubblico in tutti gli Stati membri confidando nel rispetto di *standard* comuni⁸². È questo versante della nozione di «spazio amministrativo europeo» che mettono in luce quelle definizioni che lo rappresentano come un insieme di regole e principi comuni che devono essere recepiti dagli ordinamenti e dalle prassi amministrative dei Paesi candidati.

Ma la nozione in esame contiene anche un'altra sfumatura. Lo «spazio europeo» è il risultato dell'interazione fra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione europea, basata più su moduli orizzontali-collaborativi che verticali-gerarchici⁸³. In

80 A titolo esemplificativo, si legge che esso sarebbe una sintesi armonizzata di valori realizzata dalle Istituzioni europee e dalle amministrazioni degli Stati membri attraverso la creazione e l'applicazione del diritto europeo (così, A. TORMA, *The European Administrative Space (EAS)*, in *European Integration Studies*, Vol. 9, n. 1, 2011, 149). Ancora, secondo altri, esso costituirebbe un percorso di unificazione delle amministrazioni degli Stati membri e dei Paesi candidati, basato sul consenso che esiste attorno alle fondamentali componenti della *good governance*, ovvero ad un gruppo di comuni *standard*, regole e principi per l'azione amministrativa (B. DAVITKOVSKI, A. PAVLOVSKA-DANEVA, *The European Administrative Space as a Challenge for Public Administration Reform in the Republic of Macedonia*, in *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 1, 2010, 128 e 130). Sempre mediante una metafora, esso è anche definito come l'ambiente – prodotto dalle *policies* e dalle regole europee che implicano un ruolo attivo delle amministrazioni nazionali – nel quale queste ultime sono chiamate ad assicurare livelli tendenzialmente omogenei di efficienza e qualità del servizio, in nome dell'uniformità dei diritti dei cittadini e delle imprese all'interno dell'Unione (C. D'ORTA, *What future for the European Administrative Space?*, in *EIPA Working Paper*, n. 2003/W/5, 10). E la rassegna delle opinioni potrebbe continuare a lungo.

81 Nella versione inglese, si considera equivalente al termine «space» quello di «area»: art. 3, par. 2, T.U.E., art. 26, T.F.U.E.

82 Per una ricostruzione sistematica del rapporto sovranità-territorio, v. di recente: M. MICETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021; sulla valenza concettuale del termine 'spazio' con riferimento all'esperienza europea, esposta sinteticamente nel testo, v. invece più ampiamente: M.B. FORNACIARI, *Sistema delle fonti e definizione dello spazio giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 9, 2021, 118 ss., part. pp. 122 ss.; E. CHEVALIER, *L'espace administratif européen*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (cur.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, 2014, 451 ss.; G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. Cammelli (cur.), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 65 ss.; M.P. CHITI, *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2003. Per un'applicazione del concetto alle transizioni amministrative nei Paesi candidati all'ingresso dell'Unione: L. MATEI, D. VAŠIČEK, M. KAŠTELAN MRAK (eds.), *European Administrative Space – Balkan realities*, cit.; I. KOPRIĆ, A. MUSA, G. LALIĆ NOVAK, *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, in *Zbornik PFZ*, 5, 2011, 1515 ss.; I. KOPRIĆ, P. KOVAČ, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, Bratislava, NISPAcee, 2017.

83 H.C. HOFMANN, *The European Administrative Space – Some Considerations for the Consequences for Public Law in Europe*, in I. KOPRIĆ, P. KOVAČ, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, cit., 19 ss., part. pp. 24 ss.

altri termini, per mettere le amministrazioni dei Paesi candidati in grado di farsi veramente carico degli obblighi che derivano dalla *membership* europea non è sufficiente renderle docili esecutrici del dettato normativo sovranazionale: si rende necessario che esse acquisiscano la capacità di condurre specifici procedimenti in collaborazione con l'amministrazione europea e con le altre amministrazioni nazionali e di contribuire al *policy making* dell'Unione⁸⁴. Questo secondo versante della nozione di «*spazio amministrativo europeo*» è altrettanto impegnativo della precedente, in quanto richiede alle amministrazioni nazionali di acquisire la capacità amministrativa di partecipare attivamente alla costruzione del diritto europeo, apportando la prospettiva dell'ordinamento nazionale.

Nell'ambito del progetto SIGMA, sulla base delle prime elaborazioni compiute alla fine degli anni Novanta, sono stati più di recente redatti più organici e dettagliati «*Principles of Public Administration*», utilizzabili sia come strumenti di monitoraggio sull'avanzamento delle riforme amministrative da parte di SIGMA sia come punto di riferimento per l'individuazione delle priorità e delle metodologie di intervento da parte dei regolatori nazionali⁸⁵. Si tratta, ormai, di numerosissimi principi (circa cinquanta), che toccano tutti gli ambiti rilevanti dell'organizzazione e dell'azione amministrativa: programmazione e attuazione delle politiche pubbliche⁸⁶; gestione delle risorse umane⁸⁷; l'*accountability* dell'amministrazione⁸⁸; qualità dei servizi

84 Senza pretesa di esaustività, basti ricordare che ormai in molti settori le amministrazioni nazionali co-amministrano assieme all'amministrazione dell'Unione, conducendo procedimenti composti, in parte europei e in parte nazionali (B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (cur.), *Diritto amministrativo europeo*, cit., 343); fanno parte di reti di amministrazioni che curano una data materia a livello europeo (L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna 2015, 171 ss.); giungono talora a formare un sistema integrato sotto la guida di un'autorità sovranazionale, di cui l'esempio più avanzato è l'Unione bancaria (R. IBRIDO, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino 2017, 188 ss.); soprattutto, partecipano in maniera determinante al *policy making* dell'Unione, sia a livello legislativo, sia di normativa di esecuzione (cd. 'comitologia', M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., part. pp. 53 ss.).

85 Ad una prima versione (del 2014) ha fatto seguito una versione aggiornata (2017): SIGMA, *The Principles of Public Administration*, disponibile al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>, 2014; SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, disponibile al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>, 2017. Fra la prima e la seconda versione, i principi sono stati resi progressivamente più organici e dettagliati, in dipendenza della parallela evoluzione dell'ordinamento europeo e delle indicazioni fornite dalla Commissione (SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, cit., 7). Nel 2019, il quadro si è arricchito con la pubblicazione di un quadro metodologico per valutare in modo uniforme lo stato della pubblica amministrazione con riferimento a ciascun principio: SIGMA, *Methodological Framework of the Principles of Public Administration*, disponibile al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>, May 2019. I *Monitoring Reports* per ciascun Paese (2017, 2019, 2021) sono disponibili al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

86 Si insiste sulla formulazione delle politiche pubbliche secondo criteri oggettivi (*evidence-based*), sulla necessità di perseguire una visione d'insieme di medio-termine, realistica (anche) sul piano finanziario, sull'importanza dell'apporto professionale dell'amministrazione e dello scrutinio politico dei Parlamenti: SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, cit., 19 ss.

pubblici⁸⁹; appalti pubblici; gestione finanziaria; controlli interni ed esterni⁹⁰. Nella sostanza, i *Principles* costituiscono lo sviluppo analitico dei criteri di Copenaghen e, più in generale, di un modello di amministrazione 'di servizio', alla luce delle *best practices* tratte dall'esperienza concreta degli Stati membri.

Da un punto di vista comparatistico, si rende interessante riflettere brevemente sulla tecnica di elaborazione di tali principi, partendo dal già citato *Paper* 'seminale' del 1999, che dedica una significativa sezione alla giustificazione del *corpus* di principi enunciati⁹¹. La necessità di chiarire il criterio di selezione dei principi deriva precipuamente dal fatto che – come ammette lo stesso SIGMA – «*the main constitutional legal texts of the European Union ... do not provide a model of public administration*» e che la disciplina recata dal diritto derivato «*has the characteristic of being mainly sectoral*», dovendosi quindi ricorrere ai principi riscontrabili «*in administrative law across all European countries*».

Il ragionamento del *Paper* si concentra quindi attorno al concetto di «*non formalized acquis communautaire*», il quale – in assenza di una regolazione sovranazionale positivizzata – rappresenta un «*common European general administrative law*», che i documenti di SIGMA mirano a esplicitare. Nel quadro di una convergenza fra diritti amministrativi degli Stati membri dell'Unione europea, SIGMA individua due punti di riferimento per l'individuazione dei principi non positivizzati: da un lato, i principi enunciati in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia, che a sua volta si ispira anche ai principi propri degli ordinamenti nazionali⁹², dall'altro gli *standard*

87 In relazione al pubblico impiego, si richiede un chiaro inquadramento del ruolo istituzionale e dei compiti dell'amministrazione (separazione politica-amministrazione), il riordino della normativa in materia, l'affermazione del principio meritocratico sia nella fase di selezione del personale sia nelle successive progressioni retributive e di carriera, la messa in campo di una chiara strategia contro la corruzione: SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, cit., 39 ss.

88 Com'è noto, quella di 'accountability' è una nozione articolata, a cui possono vengono ricondotti il principio di trasparenza (diritto di accesso agli atti), la presenza di meccanismi efficaci di ricorso interno e di rimedi giurisdizionali, la responsabilità dell'amministrazione anche sul piano civilistico-patrimoniale: SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, cit., 54 ss.

89 SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, 2017, cit., 63 ss.

90 Alla gestione delle risorse pubbliche è dedicata una parte relativamente cospicua dei *Principles* (circa un quarto). Si insiste tanto sul versante macroeconomico (ad es., strategia finanziaria di medio termine e controllo del debito pubblico), quanto su quello microeconomico, che comprende efficienti controlli interni sulla programmazione e la gestione delle singole *policies*, la capacità di approvvigionarsi mediante gare pubbliche che rispettino gli *standard* di apertura al mercato, trasparenza e qualità previsti dall'*acquis* europeo: SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, 2017, cit., 71 ss.

91 SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, cit., 14 ss., da cui sono tratte anche le successive citazioni in testo.

92 Le dinamiche di convergenza fra diritti amministrativi nazionali innescate dalla comune appartenenza all'Unione europea e, in questo quadro, il ruolo della Corte di giustizia nell'enunciazione dei principi fondamentali del diritto amministrativo europeo, traendo spunto dalla legislazione e dalla giurisprudenza degli Stati membri e favorendo così la circolazione degli stessi, sono fenomeni ormai ampiamente studiati a livello dottrinale. Sul punto, ci si limita ad alcuni richiami essenziali: M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, 2019, 28 ss.; S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo italiano*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (cur.), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 248 ss.; E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., 247 ss.; G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, cit., 84 ss.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI,

elaborati nell'interazione fra funzionari degli Stati membri e della Commissione all'interno dello spazio giuridico europeo, partendo dal presupposto che: «*players in this field are supposed to take for granted a set of principles, which rarely appear formalised in written laws, nor systematised in a code, but which are ethically and legally binding, and which cross horizontally all public administration settings*»⁹³.

Possiamo, quindi, concludere che quella di 'spazio giuridico europeo' è una nozione complessa, comprensiva di precetti giuridici vincolanti e di norme di *soft law*, elaborata con il fondamentale apporto di una *comparazione giuridica sia orizzontale che verticale*, che ha assunto a proprio oggetto gli ordinamenti degli Stati membri e quello dell'Unione europea. L'operazione di sintesi così realizzata risponde a una duplice finalità pratica⁹⁴: da un lato, il metodo comparato viene utilizzato per 'interpretare' i criteri di Copenaghen con riferimento alla materia amministrativa, andando a tradurre tali generalissimi enunciati in puntuali parametri per monitorare il livello di preparazione dei Paesi candidati e potenziali candidati; dall'altro lato, in maniera quasi speculare, il fine perseguito è quello di favorire il ravvicinamento delle legislazioni nazionali dei Paesi candidati, mettendo a disposizione dei *policy makers* una griglia di priorità e soluzioni.

4. Percorsi di riforma amministrativa degli ordinamenti nazionali.

Com'è intuibile, per muoversi nella direzione sinora tracciata, i legislatori dei Paesi candidati e potenziali candidati si sono dovuti incamminare in un percorso di complessa riforma degli ordinamenti nazionali, in costante interlocuzione con le istituzioni sovranazionali e internazionali, al pari di quanto avvenuto per l'adozione delle Costituzioni. Ciò ha innescato un fenomeno di circolazione di principi, istituti e teorie giuridiche propri dei diritti amministrativi degli Stati membri, ritenuti modelli di prestigio, 'presi in prestito' (*borrowing*) dai legislatori e dalla stessa dottrina giuridica per inserirli all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale (*legal transplant*): si tratta di un processo complesso e delicato, che pone numerosi problemi nella scelta degli istituti da introdurre nell'ordinamento di arrivo, fra quelli a disposizione sullo scenario comparato, e nella valutazione della concreta risposta data dai 'trapianti' una volta inseriti in un sistema normativo, e soprattutto in una cultura giuridica, diversi da quelli di provenienza⁹⁵.

I principi dell'amministrazione europea, cit., 57 ss.; J. SCHWARZE, *Les sources et principes du droit administratif européen*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (cur.), *Traité de droit administratif européen*, cit., 469 ss.

⁹³ SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, cit., 17 e 19.

⁹⁴ Sulla distinzione tra finalità 'teoriche' e 'pratiche' della comparazione e sulla relativa classificazione, costituisce sempre un punto di riferimento G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2019, 45 ss.

⁹⁵ E.V. ZONCA, *Circulation of Models and Legal Transplant in the Balkans*, in R. SCARCIGLIA (Ed.), *Administrative Law in the Balkans*, cit., 1 ss.

Gli stimoli provenienti dall'esterno si sono rivelati determinanti per condurre importanti riforme amministrative. Molti gli ambiti materiali coinvolti, fra i quali si possono ricordare: l'organizzazione delle amministrazioni centrali, il pubblico impiego, gli appalti pubblici, la distribuzione territoriale del potere⁹⁶, etc. Non essendo, ovviamente, possibile trattare tutte queste innovazioni in maniera sistematica, a titolo esemplificativo si trarranno alcuni esempi dai contesti croato e serbo, rispettivamente l'ultimo Paese a entrare nell'Unione (2013) e il maggiore fra i Paesi tuttora candidati.

In entrambi i casi, sino all'inizio del nuovo millennio, non si davano le condizioni per realizzare un'effettiva politica riformatrice sul piano amministrativo, vuoi per il coinvolgimento nei conflitti bellici che hanno funestato l'area, vuoi per la presenza di regimi autoritari⁹⁷. Successivamente, però, venivano adottate complessive 'Strategie' di riforma dell'amministrazione pubblica⁹⁸: è possibile saggiare il loro impatto sia sul piano del procedimento amministrativo, sia su quello delle forme di tutela, amministrativo-giustiziali e giurisdizionali. Per quanto riguarda il procedimento amministrativo, i problemi erano comuni e si legavano al perdurare dei limiti della normazione di epoca socialista: elefantiasi della normativa, natura iper-casuistica, confusa e parcellizzata delle regole, sussistenza di una pluralità di regimi speciali derogatori rispetto alla legge generale sul procedimento, conseguente disomogeneità applicativa e accumulo dell'arretrato, in assenza di efficaci rimedi contro il silenzio-inadempimento dell'amministrazione⁹⁹.

Partendo dal caso croato, i prodromi di una riforma della legge generale sul procedimento¹⁰⁰ si hanno nei primi anni Duemila, con l'adozione di normative settoriali, ad esempio in materia di accesso alle informazioni amministrative (2003). Il cambio di passo, tuttavia, è segnato dall'approvazione della «Strategia sullo sviluppo

96 Su questi profili, in Serbia e Croazia, v. ad esempio: J. DŽINIĆ, *Public Administration Reform in Serbia*, in *Hrvastka i Komparativna Javna Uprava*, 4, 2011, 1075 ss.; N. SMOKROVIĆ, I. ILIJAŠIĆ-VERŠIĆ, *Administrative Europeanization and Institutional Change: the Case of Croatia*, cit.; M. LAZAREVIC, C. STRATULAT, *Balkan enlargement and the politics of civil pressure: the case of the public administration reform sector*, European policy Centre Policy Brief, October 2017; T. VERHEIJEN, S. SVIRCEV, R. MUHULA, *Serbia's Difficult Administrative Transition to Join the European Administrative Space: Legacy, Traditions and Constraints*, in I. KOPRIĆ, P. KOVAČ, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, cit., 95 ss.; B. LJUBANOVIĆ, *European Administrative Standards and Public Administration in the Republic of Croatia*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Issue 2, 2018, 123 ss; V. MIHAJLOVIC, *The Senior Civil Service System in Serbia. 12 Years of Simulated Depoliticisation*, European policy Centre Policy Brief, June 2019; I. KOPRIĆ, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization during European of Resilient Bureaucracy*, in *Public Administration Issues*, 2019, Special Issue I, 7 ss.

97 C. PISTAN, M. MILENKOVIC, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, cit., 2066.

98 V. DULABIĆ, *New Wine in Old Wineskins: General Administrative Procedure and Public Administration Reform in Croatia*, in *International Public Administration Review*, 2-3, 2014, 183 ss.

99 A. BUONFINO, *Le garanzie del cittadino nel procedimento amministrativo: il caso della Repubblica di Croazia*, cit., 465.

100 Vigeva ancora la legge procedimentale del 1956, come successivamente modificata sia durante il periodo socialista, sia durante la fase successiva.

dell'amministrazione per il periodo 2008-2011»¹⁰¹, che ha portato all'introduzione, nel 2009, di una nuova legge generale sul procedimento amministrativo, entrata in vigore a far data dal 1° gennaio 2010, la quale vincola tutte le pubbliche amministrazioni e i privati ai quali sono affidate funzioni pubbliche, salve specifiche eccezioni.

La legge enuncia i principi di legalità, di proporzionalità, di aiuto alle parti, di verità sostanziale, di indipendenza e libera valutazione delle prove, di efficienza ed economicità, il diritto a un rimedio legale, la tutela dei diritti acquisiti dalle parti, il diritto di accesso agli atti e la tutela dei dati personali¹⁰². Fra questi, si evidenzia come particolarmente interessante il principio di aiuto alle parti (art. 7), il quale impone che – qualora l'amministrazione si avveda che il cittadino potrebbe avvalersi di alcuni diritti nel corso del procedimento – lo deve rendere edotto di ciò, così come delle conseguenze delle sue eventuali omissioni, in modo tale da evitare che l'ignoranza sia causa del mancato esercizio di un diritto. Anche i privati, a loro volta, sono obbligati a collaborare, rispondendo alle richieste del responsabile del procedimento, dotato comunque di ampi poteri istruttori.

La legge delimita, inoltre, la possibilità di ricorrere al procedimento a decisione diretta, che potrebbe comportare un sacrificio dei diritti di partecipazione dei cittadini. Esso è ristretto ai casi in cui, alternativamente, non vi siano controinteressati, ci si basi unicamente su fatti ricavabili da fonti ufficiali, oppure l'utilizzo di tale metodo sia imposto dall'urgenza di tutelare la vita o la salute delle persone¹⁰³. Viceversa, ordinariamente si dovrà ricorrere a un procedimento basato su una procedura istruttoria trasparente e aperta alla partecipazione degli interessati, che – in caso di interessi confliggenti – dovrà culminare in una vera e propria 'udienza orale', in contraddittorio fra le parti e aperta al pubblico, a meno che la questione non debba essere trattata in modo riservato in ragione della protezione della *privacy*, della morale o sicurezza pubblica, o quando c'è un pericolo immediato di disturbo dell'udienza¹⁰⁴. Si tratta di una procedura quasi-giudiziale, che si rispecchia nelle forme rigorose in cui devono essere acquisite le prove, come le testimonianze di terzi, i pareri degli esperti o le ispezioni sui luoghi¹⁰⁵.

Per quanto riguarda la Serbia, si può rilevare che essa aveva adottato una nuova legge procedimentale già nel 1997, ma tale normativa si muoveva in sostanziale continuità con quella del 1956 ed era ritenuta insufficiente per raggiungere gli *standard* dello spazio amministrativo europeo. Anche in questo caso, è con il nuovo millennio che si avverte l'esigenza di passare da un processo decisionale di tipo puramente autoritativo all'amministrazione come servizio ai cittadini¹⁰⁶. È però con la

101 C. PISTAN, M. MILENKOVIC, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, cit., 2066.

102 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 176 ss.

103 D. DJERDJA, *Administrative Law in Croatia*, cit., 93-94.

104 Art. 54, Legge generale sul procedimento.

105 Artt. 58 ss., Legge generale sul procedimento.

106 Ad esempio, nel 2003 viene predisposta la «Strategia sulla riduzione della povertà»: C. PISTAN, M. MILENKOVIC, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, cit.,

«Strategia di riforma della Pubblica Amministrazione» del 2014, incentrata sull'obiettivo dell'ingresso nell'Unione, che si sono creati i presupposti per l'adozione, nel 2016, di una nuova legge generale sul procedimento amministrativo. Tale normativa introduce principi non noti alle precedenti leggi procedurali, quale, ad esempio, il principio di 'prevedibilità', che impone espressamente all'amministrazione di prendere in considerazione i propri precedenti ai fini della decisione. Vengono inoltre stabiliti l'obbligo di notificare all'interessato l'inizio dei procedimenti avviati d'ufficio e garantite più incisive forme di tutela contro il 'silenzio' dell'amministrazione, nonostante non sia stata generalizzata la regola del silenzio-assenso, come pure autorevolmente suggerito¹⁰⁷.

Come si può immaginare, le due leggi procedurali, redatte con il contributo di SIGMA, presentano rilevanti punti di contatto. I principi generali, sopra richiamati, si ispirano evidentemente all'elaborazione compiuta dai *SIGMA Papers* già alla fine degli anni Novanta, ma la convergenza si può apprezzare anche con riferimento a istituti più specifici. Si pensi, ad esempio, all'introduzione dello 'sportello amministrativo unico' (*one stop-shop*), che permette ai cittadini di rivolgersi a un unico ufficio per ottenere le autorizzazioni necessarie per il compimento di una determinata attività, anche laddove più amministrazioni debbano poi essere coinvolte nel procedimento, all'impulso alla digitalizzazione nei rapporti cittadino-amministrazione¹⁰⁸ e all'introduzione di una disciplina unitaria del contratto amministrativo¹⁰⁹.

Sia la legge croata che quella serba prevedono, poi, un importante ruolo 'giustiziale' dell'amministrazione pubblica, cercando di riordinare il complesso intreccio di ricorsi interni previsti dalle previgenti normative. In particolare, in entrambe le normative i rimedi giustiziali devono essere obbligatoriamente esperiti prima di poter accedere ai rimedi giurisdizionali (di fronte a un giudice indipendente), a volte superando anche un 'doppio grado' di rimedi interni, laddove sia previsto che il cittadino debba 'ritornare' in prima battuta di fronte all'organo che ha emesso il provvedimento¹¹⁰.

2080.

107 S. LILIĆ, *Harmonizing Serbia's Administrative Laws with European Administrative Space Principles*, in *EU Administrative Law and its Impact on the Process of Public Administration Reform and Integration into the European Administrative Space of SEE Countries*, SEELS, GIZ, Skopje, 2014, 13-21, disponibile sul sito: <http://www.slilic.com/>.

108 C. PISTAN, M. MILENKOVIC, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, cit., 2072 ss. e 2084-2085.

109 V. DULABIĆ, *New Wine in Old Wineskins: General Administrative Procedure and Public Administration Reform in Croatia*, cit., 188.

110 Ciò avviene, vuoi perché è quest'organo a valutare la procedibilità del ricorso (in Croazia, R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 177-178), vuoi perché il ricorso 'in opposizione' costituisce il primo passaggio obbligato per taluni ricorsi amministrativi (in Serbia, R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 185). La tendenza degli organi amministrativi a cui è affidata la decisione del ricorso è quella di annullare semplicemente il provvedimento, senza decidere nel merito, generando quel che viene definito «*ping-pong effect*» (SIGMA Paper No. 62, *Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans*, in <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, 2021, 108).

Serbia e Croazia hanno pure riformato l'ordinamento degli organi di giustizia amministrativa e il relativo processo¹¹¹. La legge croata prevede un sistema con doppio grado di giudizio: il primo innanzi a uno dei quattro Tribunali amministrativi distribuiti sul territorio nazionale¹¹², il secondo di fronte all'Alta corte amministrativa di Zagabria¹¹³. Si nota una spiccata attenzione per i principi di rapidità, economia processuale e ragionevole durata del processo, che si concretizzano nella previsione di termini processuali assai brevi¹¹⁴ e nella facoltà, rimessa al tribunale, di condurre un processo 'modello', se vi sono più di dieci cause fattualmente e giuridicamente analoghe, in modo da risolvere poi le restanti impugnazioni in maniera rapida ed omogenea¹¹⁵. Tratto senz'altro pregevole della legge croata è, infine, l'espressa possibilità di ottenere la revisione del giudicato nel caso in cui esso sia stato ritenuto in contrasto con la CEDU dalla Corte di Strasburgo.

L'ordinamento serbo prevede una diversa strutturazione della giustizia amministrativa. Essa è sostanzialmente affidata ad un unico Tribunale amministrativo, con sede a Belgrado¹¹⁶, che decide nel merito in unico grado, essendo consentito, poi, soltanto il ricorso di fronte alla Suprema Corte di Cassazione in ipotesi tassative. L'adozione di una nuova legge processuale, nel 2009, è stata espressamente motivata con il richiamo ai principi della CEDU e alla Raccomandazione 2004(20) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi ed era volta ad ampliare i margini di impugnabilità della decisione di primo grado, che rimangono comunque limitati¹¹⁷.

Le riforme esposte in questo paragrafo sono indice di un'effettiva influenza sui sistemi amministrativi nazionali del processo di 'avvicinamento' all'Unione europea,

111 Per la Serbia, vanno richiamate la legge sulle corti (2008) e la legge sul processo amministrativo (2009, entrata in vigore nel 2010), per la Croazia, la legge sul processo amministrativo (2009).

112 Tali tribunali amministrativi hanno sede a Zagabria, Spalato, Fiume e Osijek.

113 L'Alta Corte decide, però, in unico grado sulla legittimità degli atti generali delle autorità regionali e locali e delle persone giuridiche titolari di poteri pubblici o che svolgono servizi pubblici.

114 Ad esempio, trenta giorni dalla notifica dell'atto per introdurre il giudizio, comunicazione della decisione all'esito dell'udienza di discussione, termine di quindici giorni per il deposito della motivazione e ulteriore termine di quindici giorni per l'eventuale impugnazione.

115 Art. 48 della legge processuale.

116 Tale tribunale amministrativo è dotato di alcune 'sedi distaccate' sul resto del territorio nazionale: Kragujevac, Niš e Novi Sad.

117 Nonostante sia stata criticata la rapidità (e una certa superficialità) nell'adozione della nuova normativa, essa amplia i rimedi previsti dalla disciplina precedente: si prevedono, infatti, la richiesta di rivedere nel merito la decisione del tribunale (artt. 49 ss.) – ammessa nei soli casi tassativamente previsti, fra i quali quelli in cui non sia previsto il ricorso interno – e la richiesta di ripetizione del processo (art. 56 ss.), in caso di gravi anomalie processuali (dolo del giudice o del teste; contrasto fra giudicati; annullamento del giudicato civile o penale su cui si sia basato il giudice amministrativo; impossibilità della parte interessata di partecipare al processo di merito) e in caso di sopravvenute pronunce della Corte EDU idonee a incidere sulla legalità dell'atto controverso. A questi si aggiungono, ad esempio, rimedi volti ad assicurare l'esecuzione, da parte dell'amministrazione, delle decisioni giurisdizionali (J. JOVIČIĆ, *Administrative law in Serbia*, cit., 142 ss.). Ciò nonostante, secondo i dati a disposizione, soltanto una porzione trascurabile di decisioni di primo grado (1%) viene impugnata innanzi alla Suprema Corte, il che conferma l'impressione di una giurisdizione che opera sostanzialmente in unico grado (SIGMA, *Monitoring Report. The Principles of Public Administration. Serbia*, in <http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, Novembre 2021, 103).

che ha portato a rilevanti modifiche di quelle che sono vere e proprie normative 'strutturali' del diritto amministrativo, le leggi sul procedimento e sul processo, e questo nonostante la tradizione dell'area conoscesse la codificazione in materia da più di settant'anni. D'altro canto, in entrambi i Paesi, gli strumenti di tutela nei confronti dell'amministrazione pubblica sembrano ancora dominati da una grande attenzione alle prerogative del potere esecutivo e all'efficacia delle sue decisioni, come emerge, ad esempio, dalla natura obbligatoria dei rimedi amministrativi interni, dal ruolo in essi riservato alla stessa amministrazione che ha adottato l'atto, dagli stringenti termini d'impugnazione dei provvedimenti o, nel caso serbo, dalla previsione di un grado di giudizio sostanzialmente unico.

5. Dai 'principles in the books' ai 'principles in action'. Il diritto amministrativo nei Country Reports della Commissione europea.

Come preannunciato, il terzo livello di analisi si deve spostare al di fuori dei testi normativi, per cercare di cogliere gli ordinamenti amministrativi nazionali nella loro effettività. A tal fine, si possono analizzare i *Reports* per Paese che accompagnano l'annuale Comunicazione sulla politica di allargamento della Commissione europea (cd. *Enlargement package*¹¹⁸).

Si tratta di fonti di grande interesse per tre ordini di ragioni. In primo luogo, essi sono indicativi di come la Commissione, a sua volta, interpreta, e quindi 'concretizza', i principi fondamentali del diritto amministrativo europeo, all'interno di un procedimento di sicuro rilievo costituzionale per l'Unione, quale quello per l'ingresso di un nuovo Stato membro (art. 49 TUE). In secondo luogo, le analisi dei *Reports* contengono numerose informazioni sull'effettivo stato dell'amministrazione e sul suo modo di agire, al fine di valutare il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione e il grado di preparazione dei Paesi candidati (e potenziali candidati) rispetto all'*acquis communautaire*. Inoltre, la disamina 'simmetrica' condotta da tali documenti di lavoro attorno a un indice di analisi sostanzialmente comune, strumentale alla sintesi contenuta nella Comunicazione, costituisce di per sé un invito alla comparazione.

La struttura dei *Reports* è mutata nel tempo in dipendenza dall'evoluzione dei criteri di fondo che guidavano la politica di allargamento. Dapprima, la struttura dei *Reports* rispecchiava i punti enunciati dai criteri di Copenaghen: *political criteria*, *economic criteria*, *ability to assume the obligations of membership*, quest'ultima sezione a

¹¹⁸ V., da ultimo, EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2021 Communication on EU Enlargement Policy*, Strasbourg, 19.10.2021, COM(2021) 644 final, su cui v. M. MILENKOVIĆ, *EU Enlargement to the Western Balkans – limited progress in 2021*, in www.osorin.it, Dicembre 2021. Non si tratta, ovviamente, dell'unica fonte possibile per svolgere un'analisi empirica – si pensi ad esempio ai *Monitoring Reports* redatti da SIGMA nell'ultimo decennio (v. *supra*, nota XX) – tuttavia essa è di particolare interesse sia per la sua provenienza dalla Commissione, sia per il suo inserimento formale nel processo di allargamento dell'Unione.

sua volta articolata in circa trenta *Chapters* corrispondenti ad altrettanti ambiti dell'*acquis communautaire*. Più di recente, si sono messi in evidenza nella parte iniziale degli aspetti ritenuti cruciali («*fundamentals first*»), includendo in tale sezione, ad esempio, i *Chapters* relativi al sistema giudiziario (*Judiciary and fundamental rights; Justice, freedom and security*)¹¹⁹. Da ultimo, tutti gli ambiti sono stati raggruppati in sei *Clusters* (dei quali il primo rimane quello dedicato ai «*fundamentals*»), funzionali a favorire discussioni politiche più organiche e approfondite per ciascuna area tematica, ad identificare gli spazi per un rapido allineamento degli ordinamenti nazionali alle politiche dell'UE e a rendere il processo più prevedibile anche per i Paesi candidati e potenziali candidati¹²⁰.

In linea generale, un primo 'indizio' del fatto che la transizione amministrativa di tali Paesi è ancora in corso – e che quindi vi è un distacco fra i principi enunciati a livello costituzionale, la disciplina normativa e l'effettivo livello di tutela degli amministrati – si può trarre dai giudizi complessivi dati dalla Commissione sullo stato di preparazione dei singoli Paesi all'ingresso nell'Unione rispetto al *Chapter* «*Public administration reform*»: da «*at an early stage*» per la Bosnia-Erzegovina, a «*some level of preparation*» per il Kosovo, sino a «*moderately prepared*» per i restanti Paesi, ben distanti – tutti – dal giudizio «*at a good level of preparation*», pur riconosciuto in altri ambiti¹²¹.

119 L'approccio che potremmo definire «*fundamentals first*» è stato inaugurato dalla Commissione con la Comunicazione sull'allargamento del 2014: EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final. Al centro delle riflessioni della Commissione vi è proprio la volontà di rafforzare il *focus* sulla riforma dell'amministrazione pubblica, sottolineando la stretta interconnessione fra i tre 'pilastri' (*rule of law, economic governance, public administration reform*), nella consapevolezza che una P.A. funzionale è necessaria per la *governance* democratica e impatta sulla qualità dei servizi pubblici e sulla crescita e competitività dei sistemi nazionali (p. 4). Tale impostazione è stata più volte ribadita, nel 2018 (EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final) e, da ultimo, nel 2020 (v. nota successiva). Sul punto, v. E. FOUÉRE, *Western Balkans and the EU: Still in stand-by*, in *ispionline.it*, 10 luglio 2017; G. VURMO, *The Western Balkans' EU Dream. Ambition calls for a new process*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 2018-03, April 2018; OECD, *Government at a Glance: Western Balkans*, 2020, part. pp. 25 ss.

120 I *Clusters* sono i seguenti: 1. I fondamentali; 2. Il mercato interno; 3. Competitività e crescita inclusiva; 4. Agenda *Green* e connettività sostenibile; 5. Risorse, agricoltura e coesione; 6. Relazioni esterne. È richiesto il raggiungimento di un certo livello di avanzamento in relazione ai 'fondamentali' per poter portare avanti la discussione sulle altre aree: EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Strasbourg, 5.2.2020, COM(2020) 57 final. Su tale comunicazione e, più in generale, sulla metodologia adottata dalla Commissione, v. L. MONTANARI, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, in *www.osorin.it*, Luglio 2020 e M. MILENKOVIĆ, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in *www.osorin.it*, Dicembre 2020.

121 Si prendono qui in considerazione i *Reports* pubblicati nell'ottobre del 2021: EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 291 final/2; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 293 final/2; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working*

Concentrando l'attenzione sul *Cluster n. 1 «The fundamentals of the accession process»*, si riscontra un'attenzione centrale per i temi dell'amministrazione pubblica e del diritto amministrativo, dal momento che la «*public administration reform*» è inclusa proprio fra i «fondamentali» il cui raggiungimento condiziona il progredire di tutto il processo. La lente di ingrandimento della Commissione si concentra soprattutto sull'organizzazione e sugli apparati amministrativi, di cui si valutano la capacità di predisporre efficaci politiche pubbliche (secondo la cultura dell'*evidence-based policy making*), il livello di responsabilità e di affidabilità (*accountability*); la professionalità e i sistemi di reclutamento all'interno dell'impiego pubblico; il ruolo delle autorità regionali e locali; la capacità amministrativa degli apparati incaricati di attuare il diritto europeo; la funzionalità del sistema delle commesse pubbliche; la sana gestione finanziaria delle risorse; la gestione degli investimenti pubblici e la capacità di produrre indagini statistiche di qualità¹²².

Soffermiamoci su alcuni di questi aspetti per comprendere meglio quali sono i profili maggiormente problematici, che si ripetono nelle analisi sui vari Paesi. Prima di tutto, in relazione alla capacità di progettare politiche pubbliche efficaci (*policy making*), la Commissione lamenta lo scarso sviluppo di strumenti di analisi a supporto del procedimento decisionale e di forme di consultazione pubbliche¹²³, mentre – a proposito della gestione finanziaria – chiede di rafforzare meccanismi di controllo interno e le regole sulla trasparenza¹²⁴.

Ampia attenzione viene dedicata al pubblico impiego, al fine di verificare che la selezione, le progressioni di carriera e, più in generale, la gestione del personale siano uniformati a criteri di razionale programmazione e al rispetto del principio meritocratico. Gli scenari analizzati presentano varie criticità: in Bosnia-Erzegovina,

Document. North Macedonia 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 294 final; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 292 final/2; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 288 final.

122 EUROPEAN COMMISSION, *2021 Communication on EU Enlargement Policy*, cit., 14-16.

123 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 12; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. North Macedonia 2021 Report*, cit., 14; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, cit., 13; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 14. Si badi che, in realtà, l'acquisizione di adeguati strumenti di programmazione e valutazione delle politiche pubbliche è un percorso tuttora in essere anche per molti Stati membri: v., ad esempio, i contributi raccolti in P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2018, in *Osservatorio sulle fonti*, Speciale – Tosi 2018, 2, 2018; D. SERVETTI, *Brevi considerazioni sulla rilevanza di un adeguato supporto tecnico-scientifico al controllo parlamentare*, in G. GRASSO (cur.), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, 173 ss., nonché E. D'ORLANDO, *Politica, tecnica e scienza: contributo alla riflessione sulla costruzione di nuovi paradigmi normativi*, attualmente in corso di pubblicazione in *DPCE Online*. Anche relativamente alle forme di partecipazione il panorama è assai variegato, si v. al proposito la Sezione Monografica *Rulemaking e partecipazione. Contributo allo studio dell'implementazione dei meccanismi partecipativi al cospetto della democrazia rappresentativa*, a cura di V. De Falco, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 3030, 597 ss.

124 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 13; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, cit., 15; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 15.

il *background* etnico sembra pesare più del merito nella selezione del personale a livello cantonale¹²⁵; in Montenegro, è di recente stata approvata una riforma del pubblico impiego che allenta i requisiti per l'accesso ai gradi più alti dell'amministrazione e, al contempo, amplia la possibilità di licenziare i funzionari, per poi procedere a una 'riorganizzazione' che ha visto il licenziamento o le dimissioni del 65% dei funzionari di livello elevato¹²⁶; in Macedonia del Nord, la Commissione per la prevenzione della corruzione denuncia casi di nomine non basate sul merito e la necessità di eliminare nepotismo e clientelismo¹²⁷; in Kosovo, si ritiene che le nomine siano sottoposte a influenza politica e che le minoranze siano sottorappresentate nelle istituzioni centrali, mentre l'ente indipendente di controllo sul settore pubblico, che aveva denunciato irregolarità, è stato sciolto dal Parlamento nel giugno 2021¹²⁸; in Serbia, infine, vi è una legislazione specifica sui criteri di reclutamento e licenziamento, ma – rispetto ai funzionari di livello elevato – essa viene elusa con l'ampio utilizzo del potere di attribuire incarichi 'temporanei' (62% degli alti funzionari) a soggetti che, spesso, non sono nemmeno dipendenti pubblici¹²⁹.

Riguardo alla cd. *accountability* dell'amministrazione, in alcuni casi la Commissione ritiene non sia garantito l'accesso dei cittadini alle informazioni pubbliche, per carenze regolatorie¹³⁰ o perché i rimedi giurisdizionali avverso il silenzio della P.A. non sono efficaci¹³¹, mentre in altri ordinamenti non è assicurato il risarcimento del danno nei casi di attività amministrativa illegittima¹³².

Sempre all'interno dei «*fundamentals*», il diritto amministrativo si intreccia anche con altri aspetti di cruciale importanza. In primo luogo, con il settore giudiziario, chiamato a garantire in modo effettivo il rispetto della legge e dei diritti fondamentali da parte delle autorità amministrative. In tale ambito, fortissimo è l'accento sulla repressione della corruzione – un vero e proprio 'tallone d'Achille' dei Paesi dell'area¹³³ – che non si limita ai momenti dell'indagine e della punizione da parte della magistratura penale, ma implica un'ingente azione di riforma dell'organizzazione amministrativa, con l'adozione (e l'attuazione) di adeguati piani

125 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 13. Fra i Paesi dell'area, la Bosnia ed Erzegovina è quello che presenta una situazione più complessa, anche rispetto alla riforma della pubblica amministrazione. Sull'accesso al pubblico impiego si scaricano le tensioni etniche tuttora assai forti all'interno del Paese, sulle quali v. L. MONTANARI, *Le minoranze: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *DPCE Online*, 2, 2021, 2409 ss., ed E. SKREBO, *Il federalismo etnico alla prova dei tempi: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2021, 725 ss.

126 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, cit., 16.

127 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. North Macedonia 2021 Report*, cit., 15.

128 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, cit., 14-15.

129 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 15.

130 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 15; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, cit., 16.

131 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 16.

132 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, cit., 15.

133 Il termine è utilizzato da M. POPOVIKJ, *Corruption: The Western Balkans' Achilles Heel?*, in *ispinoline.it*, 16 maggio 2018. In senso analogo: EUROPEAN COMMISSION, *2021 Communication on EU Enlargement Policy*, cit., 7.

anti-corrruzione e l'individuazione delle adeguate forme di controllo interno. Sul punto, la Commissione tende a riferirsi alle analisi e alle raccomandazioni emesse annualmente dal Gruppo GRECO¹³⁴: anche rispetto al tema della corruzione, vi sono, quindi, significativi momenti di interazione fra Unione Europea e Consiglio d'Europa¹³⁵. La Commissione europea non si accontenta di guardare al solo piano normativo: anche e soprattutto quando si analizza un 'de-formante', come la corruzione¹³⁶, i *Reports* si soffermano sui 'fatti istituzionali', quali ad esempio l'insufficiente organico degli uffici dei procuratori che dovrebbero contrastarla¹³⁷ o il livello di indipendenza dei dipartimenti 'anti-corrruzione' istituiti all'interno delle amministrazioni nazionali¹³⁸. Viene, inoltre, richiesto agli Stati di tenere un *Track record* delle indagini e dei processi per corruzione svolti nel corso dell'anno, che costituisce un'ulteriore cartina di tornasole dell'*effettività* della lotta alla corruzione: la Commissione lamenta, ad esempio, il numero estremamente basso di procedimenti che sfociano in condanne a pene detentive per i casi di corruzione 'di alto profilo' rispetto a quelli iniziati¹³⁹ o l'eccessivo ricorso ad accordi giudiziali sulle pene, che diminuisce l'intensità e la deterrenza della risposta sanzionatoria¹⁴⁰.

Merita, infine, di essere sottolineato lo 'slittamento verso l'alto' – ossia all'interno del *Cluster* sui fondamentali – di altri tre *Chapters* di sicura rilevanza amministrativistica: appalti pubblici, statistica e controlli finanziari. L'attenzione verso i primi si giustifica soprattutto in quanto la relativa regolazione è strumentale ad un'autentica apertura dei mercati nazionali¹⁴¹. La statistica e i controlli finanziari sono invece strategici sia poiché necessari per garantire una solida base conoscitiva alle Istituzioni europee, specie in area macro-economica, sia per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, prevenendo le frodi, ed in questo senso possono essere ritenuti un'ulteriore declinazione della lotta alla corruzione.

L'analisi dei *Country Reports* non sarebbe completa senza uno sguardo al di fuori del *Cluster* n. 1. Gli altri cinque *Clusters* sono riuniti in un'ampia sezione relativa alla capacità del Paese candidato di assumere gli obblighi derivanti dall'appartenenza

134 Ad esempio, EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 27; EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. North Macedonia 2021 Report*, cit., 22. Il *Group of States against corruption* (GRECO) è stato istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa per monitorare il rispetto da parte degli Stati degli *standard* anti-corrruzione da esso stabiliti; il Gruppo raccoglie 48 Stati europei, oltre a Stati Uniti e Kazakhstan: si veda il sito <https://www.coe.int/en/web/greco/>.

135 Sull'apporto del Consiglio d'Europa, e in particolare della Commissione di Venezia, alla transizione costituzionale dei Paesi dell'Europa centro-orientale e sul suo contributo alla definizione dei parametri di condizionalità dell'Unione, v. S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Bloomsbury, 2020.

136 R. SCARCIGLIA R., *Metodi e comparazione giuridica*, cit., 119.

137 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, cit., 31.

138 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 24-25.

139 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 23.

140 EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, cit., 26.

141 Alcuni Paesi, fra cui la Bosnia-Erzegovina, danno tuttora una preferenza esplicita agli operatori nazionali, v. EUROPEAN COMMISSION, *2021 Communication on EU Enlargement Policy*, cit., 16.

all'Unione: vi troviamo numerosi settori del diritto amministrativo (ambiti di 'parte speciale', per utilizzare una terminologia dottrinale), come la tutela della concorrenza, i servizi sanitari, il diritto dell'informazione, la politica sociale e le politiche attive del lavoro, la cultura, l'istruzione e la ricerca, il trasporto pubblico, l'energia, l'ambiente e la sicurezza alimentare, seguendo senza pretesa di esaustività le articolazioni dei *Reports*.

L'illustrazione specifica di ciascun ambito esorbita dalle finalità del presente contributo; tuttavia, sia consentito sottolineare almeno che, dal punto di vista dei Paesi candidati (e potenziali candidati), l'avanzamento quantitativo e qualitativo dell'*acquis* comunitario rende proporzionalmente più impegnativo l'adeguamento degli ordinamenti nazionali ai suoi *standard*¹⁴². Ad ogni modo, il nodo problematico del processo di allargamento rimane quello di carattere istituzionale, cioè la reale democraticità del sistema e il rispetto della *rule of law*, anche per l'intensificarsi della prudenza al riguardo, giustificato dalla sistematica violazione dei principi fondamentali dell'Unione da parte di alcuni Paesi di più recente ingresso¹⁴³.

6. Cenni agli aspetti finanziari della politica di allargamento.

A completamento del quadro sinora tracciato, si vuole accennare ai riflessi finanziari delle dinamiche di riforma amministrativa. In prima battuta, infatti, le riforme sono un costo: si tratta di finanziare la formazione dei funzionari, la creazione di nuovi organismi e lo sforzo burocratico necessario per concepire e attuare le *policies* richieste dall'Unione, nonché di accompagnare la transizione del tessuto economico, qualora il rispetto degli *standard* europei imponga l'effettuazione di investimenti in beni strumentali o in formazione nel settore privato¹⁴⁴. Per questo,

142 Non va trascurata l'importanza dello sforzo richiesto ai Paesi candidati per gettare le basi della revisione normativa di interi settori dell'ordinamento giuridico nazionale: si pensi a riforme strutturali, quale ad esempio l'introduzione di un adeguata disciplina di protezione dell'ambiente richiesta alla Bosnia-Erzegovina, Paese ancora basato in misura significativa sull'energia prodotta da centrali a carbone (EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, cit., 102). Ancora, in tema di aiuti di Stato, v. M. MILENKOVIĆ, *State aid control in Serbia. EU conditionality and the challenge of institutional reform*, Milano, 2020.

143 In argomento la bibliografia è ormai ampissima: v. ad esempio S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 225 ss.; L. MONTANARI, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 1, 2020, 75 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3, 2020; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021. Con una certa dose, forse, di 'senno del poi', colpiscono le considerazioni sulla corruzione nell'ultimo *Report* redatto prima dell'ingresso dell'Ungheria nell'allora Comunità europea: «*Survey indicate that corruption continues to be a problem in Hungary*» (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *2002 Regular Report on Hungary's progress towards accession*, Brussels, 9.10.2002, SEC(2002) 1404, 25 ss.).

144 Fra l'altro, si segnala che – in consonanza con le conclusioni a cui si è giunti nei paragrafi precedenti – fra le priorità tematiche del più recente fondo IPA III, in materia di amministrazione pubblica, vengono incluse le seguenti: «migliorare la pianificazione strategica e l'elaborazione di politiche normative inclusive e basate su

l'Unione mette a disposizione un apposito fondo – lo strumento di assistenza pre-adesione (noto con l'acronimo inglese 'IPA') – affinché i Paesi beneficiari «portino avanti le ambiziose riforme necessarie»¹⁴⁵. D'altro canto, dal momento che i Paesi candidati/potenziati candidati non sono ancora inseriti nel sistema complessivo di rimedi e garanzie proprio del diritto unionale, si avverte la necessità di assicurare che i fondi loro erogati corrispondano ad un genuino sforzo riformatore nella direzione prefigurata dai negoziati pre-adesione.

Dopo un iniziale riordino della frammentaria disciplina dell'assistenza finanziaria ai Paesi candidati operato nel 2000¹⁴⁶, è con la programmazione pluriennale 2007-2013 che viene istituito un apposito strumento di assistenza pre-adesione (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA) finalizzato a dare un «quadro coerente» all'assistenza comunitaria ai paesi candidati effettivi e potenziali: esso bilancia le diverse esigenze in gioco, sottoponendo l'erogazione delle risorse ad una rigorosa condizionalità in relazione al «rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle minoranze, nonché delle libertà fondamentali» e all'«impegno dei beneficiari ad attuare riforme democratiche, economiche e istituzionali», secondo le priorità individuate dall'allora Comunità europea, riconoscendo poteri di sospensione dell'assistenza finanziaria alle Istituzioni sovranazionali a determinate condizioni¹⁴⁷.

elementi concreti; aumentare la professionalizzazione e la depoliticizzazione del servizio pubblico, introducendo e adottando principi meritocratici; promuovere la trasparenza e la responsabilità».

145 Considerando n. 6, Regolamento (UE) n. 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 settembre 2021 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III). L'impegno finanziario complessivo è di circa 14 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, di cui la maggior parte viene destinata ai Balcani occidentali.

146 Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE. Da allora, l'IPA viene 'aggiornato' ogni sette anni, in concomitanza con l'approvazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale europeo, il quale – a norma dell'art. 312 TFUE – fissa i massimali di spesa dell'Unione anno per anno, per un periodo minimo di cinque anni: v. *ex multis*, G. PARMITHIOTTI, A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015; A. SANTINI, *Unione europea (bilancio della)*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015, 821 ss., part. p. 824; G. CLEMENTE, *Art. 312*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione europea*, II Edizione, Milano, 2014, 2393 ss. e, in prospettiva storica, L. SABBI, *L'evoluzione della procedura di bilancio dell'Unione europea*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2017, 320 ss. Il più recente Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 è recato dal Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020.

147 L'art. 21, par. 2, Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), rubricato «Sospensione dell'assistenza», prevedeva espressamente che: «Qualora un paese beneficiario non rispetti i principi o gli impegni contenuti nel rispettivo partenariato con l'UE o qualora i progressi fatti in termini di conformità ai criteri di adesione siano insufficienti, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può adottare le misure del caso in merito a qualsiasi tipo di assistenza concessa a norma del presente regolamento». Una disposizione analoga manca nel più recente Regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (cd. IPA II), tanto che l'atto è accompagnato da una Dichiarazione del Parlamento, che sottolinea che esso non contiene «nessun riferimento esplicito alla possibilità di sospendere l'assistenza» e che «il Parlamento europeo ritiene che qualsiasi sospensione dell'assistenza nell'ambito di questi strumenti modificherebbe il regime finanziario generale concordato secondo la procedura legislativa ordinaria». Tuttavia, una possibilità di 'sanzionare' la mancanza di progressi nel rispetto dei valori fondamentali dell'Unione

Per una prospettiva critica sulla gestione dell'IPA, è interessante richiamare lo *Special Report* del 2016 della Corte dei conti europea¹⁴⁸, che ha posto in dubbio la volontà politica di riforma dei percettori dei fondi e – pur lamentando un insufficiente rigore da parte della Commissione – ha dato conto dell'effettivo utilizzo del potere di riduzione delle erogazioni finanziarie: nei confronti della Bosnia-Erzegovina, ad esempio, i fondi sono stati ridotti di 45 milioni di euro nel 2013, per la mancata attuazione della nota decisione *Sejdić e Finci* della Corte EDU¹⁴⁹, mentre la mancata approvazione della riforma della giustizia ha portato alla sospensione dell'intero sostegno finanziario relativo a tale settore¹⁵⁰. Nei confronti dei Paesi candidati, dunque, l'Unione ha sperimentato da tempo il binomio condizionalità-riduzione dei trasferimenti per orientare il comportamento delle istituzioni nazionali, secondo uno schema che si vede ora replicato anche all'interno dell'Unione, per proteggere il bilancio europeo dalle violazioni della *rule of law* da parte di alcuni Stati membri¹⁵¹.

La normativa sui fondi IPA è evoluta nel tempo in linea con la politica di allargamento dell'Unione. Il passaggio dal primo IPA (2007-2013) all'IPA II (2014-2020) è stato caratterizzato dal tentativo di superare l'approccio frammentario basato su singoli progetti, individuando precisi obiettivi e settori in cui concentrare la spesa, finalizzati a rafforzare le istituzioni democratiche e lo stato di diritto, a riformare il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione, a rispettare i diritti fondamentali e a promuovere la parità di genere, la tolleranza, l'inclusione sociale e la non discriminazione¹⁵². Il più recente Regolamento IPA III si richiama espressamente al principio «*fundamentals first*» e declina in maniera più incisiva dei precedenti la dipendenza dell'assistenza finanziaria dai risultati raggiunti dal Paese¹⁵³, pur

si recuperava tramite l'art. 12, che permetteva di ridurre le assegnazioni «qualora i progressi realizzati... si attestino ampiamente al di sotto dei livelli convenuti figuranti nei documenti di strategia» (nello stesso senso, si veda anche l'art. 8 del più recente Regolamento IPA III).

148 EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report. EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: a meta-audit*, n. 21, 2016, con commento di M. ĐINDIĆ, S. MARIĆ, *Effects of the Pre-Accession Assistance (IPA) on strengthening of administrative capacities in the Western Balkans*, European Policy Centre, No. 1, September 2016.

149 Corte EDU (Grande Camera), 22 dicembre 2009, *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*, ricc. nn. 27996/06 e 34836/06. Con tale decisione, la Corte ravvisa l'incompatibilità con la Convenzione della previsione costituzionale secondo cui, per potersi candidare alle elezioni politiche, i cittadini appartenenti a minoranze etniche devono dichiarare la propria appartenenza ad uno dei tre "popoli costitutivi" (serbi, croati e bosgnacchi). Da allora, la Bosnia-Erzegovina è stata ripetutamente condannata per la medesima ragione, ma non si sono create le condizioni politiche per la doverosa revisione costituzionale: su tale complessa vicenda, v. i contributi citati *supra* alla nota XX.

150 EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Special Report. EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: a meta-audit*, cit., 16.

151 Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, su cui v. G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2021, 153 ss., part. 169 ss.

152 Art. 2, Regolamento (CE) n. 1085/2006.

153 Art. 8, Regolamento (UE) n. 2021/1529: «L'assistenza differisce in portata e intensità a seconda dei risultati dei beneficiari... particolare attenzione è rivolta agli sforzi compiuti nei settori dello Stato di diritto e dei

contemperandola con la regola della ‘quota equa’, che prescrive di tenere conto delle esigenze e delle capacità dei beneficiari, evitando che si arrivi ad erogare un livello «sproporzionatamente basso» di risorse¹⁵⁴. Allo stesso tempo, la politica di investimento è maggiormente centrata su politiche specifiche, collegate ai più ampi obiettivi di politica economica dell’Unione, quali la transizione verde, la transizione digitale, lo sviluppo di economie connesse, competitive, basate sulla conoscenza, sostenibili e innovative¹⁵⁵.

La *governance* dei fondi europei è divenuta anche un’importante occasione di coinvolgimento delle amministrazioni dei Paesi dell’area come soggetti attivi nell’attuazione delle politiche europee. L’IPA va infatti a co-finanziare il programma Interreg ADRION¹⁵⁶, che costituisce il braccio finanziario della Strategia macroregionale Adriatico-Ionica (EUSAIR)¹⁵⁷. Le Strategie macroregionali sono un esperimento innovativo – e, invero, ancora in fase di affermazione e stabilizzazione – per la stessa Unione, in quanto mirano ad ‘aggregare’ la *governance* dei fondi secondo logiche che prescindano dai confini statali¹⁵⁸ e favoriscano la collaborazione fra Enti appartenenti a diversi livelli di governo e a diversi Paesi, secondo il paradigma della *multilevel governance*¹⁵⁹. Tale paradigma viene ritenuto efficace per affrontare al meglio sfide transnazionali, usualmente collegate all’appartenenza alla medesima area geografica e alla condivisione di un comune bacino idrico (oltre ad EUSAIR, questo è il caso della macroregione del Mar Baltico, EUSBSR, e di quella del Danubio, EUSDR) o di una catena montuosa, come le Alpi (EUSALP).

L’EUSAIR si rivela un importante strumento di *capacity building* nei confronti delle amministrazioni dei Paesi candidati (e potenziali candidati), in quanto prevede

diritti fondamentali, delle istituzioni democratiche e della riforma della pubblica amministrazione, come pure dello sviluppo economico e della competitività».

154 Art. 8, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/1529.

155 EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, Brussels, 6.10.2020, COM(2020) 641 final.

156 Decisione di esecuzione della Commissione europea del 20 ottobre 2015 C(2015) 7147 con la quale viene approvato in via definitiva il Programma Operativo di Cooperazione Transnazionale Interreg V-B Adriatico Ionio (ADRION) per il periodo 2014-2020.

157 EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, Brussel, 17.6.2014, COM(2014) 357 final. Sulla strategia in generale, v. M. D’ORSOGNA (ed.), *EUSAIR Strategy. Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, Napoli 2017, e M. MEZZANOTTE, *La macroregione adriatico-ionica. La cooperazione territoriale come strumento di integrazione*, Milano, 2018. Nella sostanza, gli obiettivi principali della Strategia EUSAIR e del programma ADRION coincidono: 1) una regione innovativa e intelligente; 2) una regione sostenibile; 3) una regione collegata; 4) verso una migliore governance di EUSAIR. Ad EUSAIR partecipano quattro Stati membri (Italia, Croazia, Grecia e Slovenia) e cinque Stati candidati o potenziali candidati (Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia del Nord).

158 In questo senso, A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l’Europa delle comunità. (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, 5 ss.

159 L. D’ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell’Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20/ 2018.

un'interazione diretta a livello amministrativo con gli Stati membri, con la partecipazione ai gruppi di lavoro di funzionari provenienti da tutti i Paesi coinvolti¹⁶⁰. Inoltre, l'approccio 'orizzontale' e 'regionale' che caratterizza le Strategie macroregionali presenta anche altri benefici: esso incoraggia i Paesi dell'area a non essere soltanto '*policy takers*', ma a divenire '*policy makers*', contribuendo a definire gli obiettivi dei progetti da presentare assieme agli Stati membri; li spinge, inoltre, a sentirsi parte di una più ampia regione dell'Europa, che vada oltre i Balcani occidentali, e a rinforzare i legami con gli Stati membri confinanti¹⁶¹.

7. Conclusioni.

Lo studio della transizione amministrativa dei Balcani occidentali pone il comparatista di fronte a un panorama complesso, per il succedersi di forme di Stato – e quindi di «forme di amministrazione» – ispirate a paradigmi valoriali divergenti, per le oggettive peculiarità della stessa Jugoslavia quale Paese 'non allineato' nel contesto socialista, per il ruolo delle Istituzioni sovranazionali nel sollecitare e 'guidare' i percorsi di riforma amministrativa nazionali e, soprattutto, per il rilevante peso degli aspetti informali, che sfuggono per definizione all'analisi del mero diritto positivo.

Si è visto che il Regno di Jugoslavia è stato fra i primi al mondo a dotarsi di una disciplina legislativa organica del procedimento amministrativo (1930), che si inseriva in un percorso già precedentemente avviato di normazione dell'attività amministrativa e di tutela, anche giurisdizionale, del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. Ci troviamo quindi di fronte a un ordinamento relativamente avanzato, ispirato dall'esperienza austriaca, alla quale «i Paesi dell'area balcanica hanno guardato sempre... per contiguità geografica e culturale»¹⁶².

Molto più complessa è risultata l'analisi del periodo socialista (1946-1991), che spinge a compiere qualche distinzione rispetto ai singoli formanti. Sul piano normativo, si riscontra una prima fase 'radicale', che vede l'abrogazione della legge generale sul procedimento amministrativo e, più in generale, la compressione delle tutele procedurali e processuali del cittadino. Già all'inizio degli anni Cinquanta, però, la Jugoslavia prende una direzione diversa, connessa alla volontà di 'disallineamento' del regime rispetto al modello sovietico: tale decisione politica si concretizza, ad esempio, mediante l'adozione di una nuova legge procedimentale nel 1956 e con la riforma del sistema di governo dei servizi pubblici, ispirato al principio dell'autogestione.

160 V., ad esempio, E. ANTONOPOULOS, J. BACHTLER, *The Role of Eu Pre-accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structures for EU Funding: The Case of Croatia*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 10, Issue 2, 2014, 184 ss.

161 EUROPEAN COMMISSION, *EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region (EUSAIR) facilitating the enlargement process of Western Balkans. Final Report*, written by OBC Transeuropa and CeSPI, March 2021, 14-15.

162 R. SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo comparato*, cit., 165.

Guardando invece al formante ‘dottrinale’ – e, in senso più ampio, ‘culturale’ – più persistente appare l’impatto della visione sovietica sul ruolo dell’amministrazione come apparato servente del potere politico. Ciò può contribuire a spiegare le difficoltà che, nel periodo successivo, avrebbero incontrato i tentativi di rendere gli apparati amministrativi autonomi rispetto ai vertici politici e imparziali rispetto agli interessi in gioco e di veder affermati nella prassi i valori della trasparenza amministrativa e dell’amministrazione di risultato.

Con la fine del periodo socialista e la progressiva disgregazione della Repubblica Federale, viene a verificarsi un vero e proprio ‘ciclo costituzionale’, determinato dalla volontà degli Stati sorti da tale processo di allinearsi (o, almeno, apparire allineati) ai valori della democrazia liberale¹⁶³. All’interno di tale ciclo, le singole Costituzioni, pur nelle immancabili specificità, presentano dei tratti comuni: a determinare lo statuto costituzionale dell’amministrazione sono l’ampia costituzionalizzazione dei diritti dei cittadini, sul piano sostanziale, procedimentale e processuale, la separazione fra politica e amministrazione, o quantomeno la previsione della ‘imparzialità’ di quest’ultima, nonché la costituzionalizzazione di organismi amministrativi di garanzia, esterni al circuito della rappresentanza politica (come i difensori civici).

D’altro canto, si è preso atto l’inserimento in Costituzione di un (più o meno) dettagliato statuto costituzionale dell’amministrazione pubblica non è il punto di arrivo, bensì il *punto di partenza* della transizione amministrativa. Secondo una felice espressione, utilizzata per descrivere una più risalente transizione, si deve poi realizzare un effettivo ‘irraggiamento’ dei principi all’interno dell’ordinamento amministrativo¹⁶⁴, mediante la riforma della normativa amministrativa di rango primario. Non solo: si rende necessaria l’affermazione di una nuova cultura amministrativa¹⁶⁵, radicalmente differente dalla precedente, che ponga al centro gli amministrati e i loro diritti, e non più gli obiettivi perseguiti dai detentori del potere politico, anche al di fuori da logiche formalizzate.

Nel caso dei Paesi dell’area, la riforma delle amministrazioni nazionali è avvenuta principalmente su impulso delle Istituzioni europee, nel contesto della politica di allargamento, alla luce dei cd. ‘criteri di Copenaghen’. Ciò ha richiesto, da parte degli stessi attori sovranazionali, un’opera di sistematizzazione dei principi scritti e non scritti del diritto amministrativo europeo, da proporre quale schema di azione ai Paesi candidati e da utilizzare in sede di monitoraggio periodico dei loro progressi sul piano amministrativo. Rispetto ad essa, si potrebbe riproporre l’osservazione fatta, tempo addietro, da Roberto Toniatti rispetto al «contributo balcanico alla razionalizzazione del paradigma costituzionale [*qui, amministrativo*] europeo», nella misura in cui si assiste a:

163 L. MONTANARI, *Il principio di rule of law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, cit., *passim*.

164 E. D’ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione*, cit., 110.

165 Sul concetto di ‘cultura amministrativa’, v. A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell’amministrazione*, Bologna, 2005, 173 ss.

un fenomeno di formalizzazione di orientamenti giurisprudenziali e dottrinali – oltre che, ovviamente, di indirizzo politico – variamente prospettati in altri ordinamenti ovvero di razionalizzazione sistematica di istituti del diritto costituzionale [*qui, amministrativo*] europeo altrove allo stato embrionale, se non di vera e propria innovazione normativa la quale, in tanto in quanto suscettibile di successivo recepimento da parte di altri ordinamenti, può essere valutata alla stregua di una innovazione costituzionale con un potenziale di circolazione [...] innovativa di modelli¹⁶⁶.

In effetti, i *SIGMA Papers* espongono un vero e proprio ‘paradigma’ dell’amministrazione europea, elaborato mediante la metodologia comparativa, che ha influenzato in maniera significativa le riforme amministrative nazionali. Al proposito, si sono portati gli esempi delle riforme del procedimento e della giustizia amministrativa in Croazia ed in Serbia: i due Paesi hanno agito nel solco degli istituti appartenenti alla tradizione amministrativa dell’area – radicata nella legge procedimentale jugoslava del 1930 – ma hanno aggiunto in questa trama normativa sia numerose norme di principio, basate sull’elaborazione avvenuta in sede sovranazionale, sia istituti completamente nuovi, ‘importati’ da altri sistemi, come il contratto amministrativo e lo sportello amministrativo unico; hanno inoltre adattato gli istituti esistenti per conformarsi agli *standard* richiesti dal processo d’integrazione, com’è avvenuto per il riordino dei rimedi giustiziali e giurisdizionali, per la limitazione dei regimi amministrativi speciali e derogatori, per la digitalizzazione dei rapporti amministrazione-amministrati.

D’altro canto, l’analisi dei *Country Reports* della Commissione europea, in relazione ai Paesi candidati e potenziali candidati, ci restituisce l’immagine di una transizione amministrativa ancora parziale e ‘incompiuta’. È indubbio che le Istituzioni sovranazionali abbiano nel tempo innalzato i propri *standard* e reso più penetranti i parametri di controllo, anche in ragione delle grosse criticità sul rispetto della *rule of law* ravvisate in alcuni dei Paesi di più recente ingresso¹⁶⁷. Invero, è proprio la disamina degli aspetti più sensibili – selezione dei vertici dell’amministrazione, lotta alla corruzione, regolazione e trasparenza nell’affidamento delle commesse pubbliche – che ci porta a ritenere che, pur a fronte di significative riforme amministrative, i sistemi nazionali resistono all’affermazione di un modello di amministrazione realmente imparziale ed efficiente. In altri termini, le amministrazioni faticano ad evolvere proprio in quegli aspetti nevralgici da cui

166 R. TONIATTI, *La transizione nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, cit., 336 ss., part. p. 354.

167 Dalla lettura delle analisi compiute dalla Commissione europea, si trae la sensazione di un notevole affinamento degli strumenti utilizzati per valutare il livello di ‘maturità’ delle amministrazioni nazionali nella prospettiva dell’avvicinamento allo Spazio amministrativo europeo. Sono stati riuniti all’interno della sezione dedicata ai «*fundamentals*» tutti i profili ritenuti di maggiore delicatezza, rispetto ai quali la Commissione dimostra di andare ben più a fondo della mera analisi del quadro normativo, utilizzando altri indicatori qualitativi e quantitativi per attingere ai ‘fatti istituzionali’ e valorizzando – ove possibile – i contributi provenienti da organismi indipendenti, interni o esterni ai Paesi candidati.

dipende l'effettività delle garanzie stabilite dalle Costituzioni e dalla normativa sovranazionale: dal binomio fra scarsa trasparenza su reclutamento e gestione del personale e carente contrasto alla corruzione sorge l'impressione che gli apparati amministrativi, nonostante il cammino europeo da tempo intrapreso, continuino a seguire, almeno in parte, logiche 'informali', estranee ai principi dello Stato di diritto e dell'*accountability* democratica.

Da ultimo, ci si è soffermati sul versante finanziario della politica di allargamento, che appare connesso alla riforma delle amministrazioni nazionali sotto almeno tre punti di vista. In primo luogo, le (autentiche) riforme amministrative 'costano', implicando almeno uno sforzo burocratico per la loro progettazione e attuazione, nonché la formazione del personale ai fini della loro applicazione, quando non richiedono addirittura la costituzione di nuovi organismi non ancora presenti nei sistemi nazionali: per questo, fra gli obiettivi del fondo IPA II figura «il rafforzamento della pubblica amministrazione e del buon governo a tutti i livelli»¹⁶⁸. In secondo luogo, come si è visto, la condizionalità che regge il fondo IPA può essere utilizzata sostanzialmente come sanzione per la mancata effettuazione di riforme ritenute di particolare rilievo nella prospettiva europea. In terzo luogo, la Strategia macroregionale EUSAIR – strettamente collegata alla programmazione e all'utilizzo dei fondi europei – diviene occasione di collaborazione diretta fra funzionari degli Stati membri e di quelli candidati e, quindi, ulteriore veicolo di circolazione delle *best practice* e strumento di acquisizione delle competenze per collaborare nel contesto sovranazionale.

168 Art. 2, Regolamento (UE) n. 231/2014.