

# La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia

di Carna Pistan, Marko Milenkovic\*

**Abstract: Administrative simplification in the Western Balkans: cases of Croatia and Serbia.** – This article focuses on administrative reforms in two countries of the Western Balkans – Croatia and Serbia – within the context of democratization and Europeanization processes. It explores, in particular, the administrative simplification measures and regulatory reforms that have been undertaken by the two countries in order to reduce administrative burdens on both businesses and citizens, and improve public governance and regulatory quality. In this article, particular attention is given to the progress reached by Croatia and Serbia in establishing the one stop shop principle and e-Government services. The main aim of the article is to verify the impact of the EU integration on administrative simplification measures, especially in the areas of administrative procedure and relationships between public administration and citizens.

**Keywords:** administrative simplification, one stop shop, e-Government, Croatia, Serbia.

2061

---

## 1. Introduzione

Negli ultimi due decenni, l'evoluzione della Pubblica Amministrazione (PA) nei Balcani occidentali è stata contrassegnata da processi di cambiamento che hanno visto una serie di tentativi di riforma (per molti aspetti tuttora in corso) volti sia ad innovare che profondamente riorganizzare la PA. Le riforme amministrative sono state influenzate prevalentemente dalla dottrina del *New Public Management* (NPM), con l'obiettivo di modernizzare la PA attraverso una maggiore efficienza, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. Lo strumento della semplificazione, in particolare, ha rappresentato uno dei temi centrali delle riforme sia per quanto riguarda gli interventi sul versante del procedimento amministrativo, sia per quanto concerne il terreno dei rapporti tra PA e utenti (siano essi cittadini o imprese), anche in relazione all'uso di tecnologie digitali. Spesso, inoltre, gli intenti di semplificazione amministrativa sono

---

\* I paragrafi 1, 2, 3, 3.1 e 4 sono stati scritti da Carna Pistan, mentre i paragrafi 5, 6, 6.1 e 7 si devono a Marko Milenkovic. Il paragrafo 8 è il frutto di riflessioni di entrambi gli autori.

stati accompagnati da tentativi di semplificazione normativa, correlati alla necessità di ridurre lo stock normativo<sup>1</sup>.

L'esigenza di una profonda ridefinizione del settore amministrativo deve essere necessariamente letta nei Balcani occidentali nel più ampio contesto dei processi di democratizzazione ed europeizzazione, avviati dalla generalità dei paesi dell'area a partire dal 2000. L'avvio del processo di integrazione europea, in particolare, ha richiesto l'allineamento dei rispettivi ordinamenti a principi e standard amministrativi europei ai fini dell'adesione allo "spazio amministrativo europeo"<sup>2</sup>, nonché di rafforzare la capacità amministrativa per il recepimento e l'effettiva attuazione del crescente corpus dell'*acquis communautaire*<sup>3</sup>. Non a caso, in tutti i paesi della regione la prospettiva dell'adesione all'Unione europea ha costituito la forza trainante delle riforme amministrative, incentivate ulteriormente dall'OCSE attraverso il programma SIGMA<sup>4</sup>. Ciononostante, rispetto ai risultati

<sup>1</sup> In tal senso cfr. I. Koprić, *Administrative Efficiency and Simplification of Administrative Procedures, Efficiency and Simplification of Administrative Procedures and Justice in the Western Balkans*, ReSPA, Zagreb, 29-30 Gennaio 2014, 1-17.

<sup>2</sup> Come ricordano I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak, *Good administration as a ticket to the European administrative space*, in *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 5/2011, 1515-1560, lo "spazio amministrativo europeo" è stato pensato inizialmente come modello per le riforme amministrative nei paesi candidati all'EU. Nel corso degli anni, il concetto è stato, peraltro, oggetto di molteplici sforzi di definizione e descrizione, promossi sia dalle istituzioni europee che dalla comunità accademica, per indicare un processo evolutivo che favorisce l'integrazione tra amministrazioni nazionali e con le istituzioni dell'UE e che ha come effetto la definizione di principi amministrativi comuni agli Stati membri, tra i quali assume particolare rilevanza il principio di buona amministrazione. Sul punto cfr. tra gli altri M.P. Chiti, *Lo Spazio amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, A. Natalini (cur.), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, 19 ss. Per una ricognizione dettagliata dei principi amministrativi che compongono lo "spazio amministrativo europeo" v. Sigma Paper, *European Principles for Public Administration*, OECD, 27/1998 e Sigma Paper, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, 23/1998, entrambi disponibili su: <http://www.sigmaweb.org>.

<sup>3</sup> Sulla "capacità amministrativa" come criterio di adesione all'UE cfr. A. Dimitrova, *Enlargement, Institution Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, in *West European Politics*, 4/2002, 178. I criteri di Copenaghen del 1993 non prevedono, accanto al criterio politico, economico e dell'adesione all'*acquis communautaire*, un "criterio amministrativo". Ciononostante, in seguito alla revisione dei criteri di adesione, in occasione del Consiglio europeo di Madrid del 1995, si prevede che gli Stati candidati debbano adattare la propria struttura amministrativa e giuridica per fare in modo che la disciplina europea possa essere efficacemente introdotta nella legislazione nazionale. Inoltre, la mancata armonizzazione dei propri ordinamenti con principi e standard che formano lo "spazio amministrativo europeo" si traduce nella mancata adesione all'*acquis europeo*.

<sup>4</sup> Il programma SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) è un'iniziativa congiunta OCSE-Unione europea, finanziata principalmente dall'UE, il cui obiettivo è aiutare i paesi a potenziare i meccanismi istituzionali e amministrativi, nonché migliorare le prestazioni secondo i principi della PA, fornendo l'assistenza orientata alle riforme per accrescere la professionalità della funzione pubblica, migliorare i sistemi di elaborazione delle politiche, rafforzare l'efficacia e la rendicontabilità della PA, nonché migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e la gestione delle finanze pubbliche. Per un approfondimento cfr. F. Cardona Peretó, A.

raggiunti nella trasformazione della PA, non tutti i paesi si trovano nella stessa situazione. Le riforme amministrative sono state ovunque particolarmente difficili e molto è dipeso dallo sviluppo economico, politico e istituzionale di ciascun paese. Ciò vale anche per paesi, quali la Croazia, il cui ingresso nell'UE risale al 2013, ma le cui riforme della PA sono state oggetto di severe critiche da parte della dottrina<sup>5</sup>. Nel resto dei paesi dei Balcani occidentali, divisi oggi tra paesi candidati (Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord) e potenziali candidati (Bosnia ed Erzegovina, Kosovo) all'UE, le riforme della PA continuano ad essere, invece, centrali nel percorso di integrazione europea<sup>6</sup>. Una migliore tutela giuridica dei diritti dei cittadini, la semplificazione del procedimento amministrativo, la regolamentazione dell'amministrazione digitale e l'efficienza della PA sono spesso posizionati dalla dottrina amministrativistica tra gli obiettivi di cruciale importanza nel portare avanti i processi di transizione democratica e di integrazione europea<sup>7</sup>. Al contempo, tra i maggiori ostacoli che i paesi si trovano ad affrontare possono annoverarsi la mancanza di una visione strategica, unita a tentativi di introdurre elementi del NPM in un contesto in cui le fondamenta della struttura amministrativa continuano ad essere plasmate da un modello tradizionale, centralizzato e gerarchizzato, nonché contrassegnato da un'iper-politicizzazione dell'amministrazione<sup>8</sup>.

Il presente articolo mira ad esaminare le riforme della PA, con particolare riferimento ai processi di modernizzazione e semplificazione, in due paesi dei Balcani occidentali: la Croazia e la Serbia. Si tratta di due paesi accomunati dalla stessa tradizione amministrativa, soprattutto per quanto

---

Freibert, *The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries*, in *Hrvatska javna uprava*, 1/2007, 51 ss.

<sup>5</sup> Si è sostenuto così che la riforma della PA in Croazia – anche se portata avanti sotto la nozione di europeizzazione – sia stata irregolare e frammentaria. Sul punto cfr. I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, in *Public Administration Issue*, Special Issue I/2019, 7 ss.

<sup>6</sup> Come evidenziato dalla Comunicazione *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva credibile per i Balcani occidentali*, adottata dalla Commissione europea il 6 febbraio 2020, COM(2018) 65, la riforma della PA rimane nei Balcani occidentali fondamentale per rafforzare la gestione a tutti i livelli. Ciò include il miglioramento della qualità e della responsabilità dell'amministrazione, l'aumento della professionalità, della depoliticizzazione e della trasparenza, anche nelle assunzioni e nei licenziamenti, una gestione più trasparente delle finanze pubbliche, nonché l'erogazione di migliori servizi ai cittadini. Si prospetta, al contempo, la necessità di raggiungere un adeguato equilibrio fra le amministrazioni centrali, regionali e locali.

<sup>7</sup> Cfr. I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, Ljubljana-Vilnius, 2017, 350 ss. V. anche S. Penev, A. Marusic, *Countries and Its Significance for Their EU Accession Process*, in S.B. Salej, D. Eric, S. Redzepagic, I. Stosic (cur.), *Contemporary Issues in the Integration Processes of Western Balkan Countries in the European Union*, Belgrade, 2011, 107.

<sup>8</sup> Cfr. 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, 95.

concerne il procedimento amministrativo, risalente alla loro comune appartenenza alla Jugoslavia socialista. In entrambi i paesi, le riforme amministrative sono state ritardate di un decennio rispetto ad altri paesi dell'Europa centro-orientale<sup>9</sup>, principalmente a causa del conflitto jugoslavo degli anni '90 e l'instaurazione, nello stesso periodo, di regimi non-democratici. In seguito ai mutamenti politici del 2000, che hanno permesso l'avvio delle riforme democratiche, entrambi i paesi hanno cercato di adottare una serie di riforme amministrative sia per tentare di recuperare il divario che li separava dai processi di transizione in atto nel resto dell'Est europeo, sia per prepararsi al nuovo obiettivo strategico dell'integrazione europea. Tenendo presente che le riforme amministrative e il processo di integrazione europea sono stati avviati dalla Croazia e dalla Serbia nello stesso periodo, diventa significativo seguire lo sviluppo delle riforme della PA in due paesi in cui i risultati raggiunti nel processo di integrazione europea sono stati alquanto diversi. L'obiettivo principale dell'articolo è pertanto quello di verificare l'impatto che l'integrazione europea può avere sulle riforme della PA e, in particolare, sui processi di modernizzazione e semplificazione, soprattutto per quanto concerne i terreni del procedimento amministrativo e dei rapporti tra PA e cittadini/imprese. A tal fine, si propone, per entrambi i paesi, una breve ricostruzione dell'evoluzione della PA nel contesto dei processi di democratizzazione ed europeizzazione, seguita da una ricognizione del quadro normativo della semplificazione amministrativa, nonché dall'esame degli interventi di semplificazione più rilevanti sia nell'area amministrativa che in quella normativa. Particolare attenzione è data al terreno dei rapporti tra PA e cittadini/imprese attraverso una valutazione dei progressi compiuti dai due paesi nel campo della digitalizzazione amministrativa (*e-Government*), che utilizza le tecnologie dell'*Information Communication Technology* (ICT).

## 2. Le riforme della PA in Croazia tra tradizione, europeizzazione e modernizzazione

Sin dalla proclamazione dell'indipendenza dallo Stato federale jugoslavo, i processi evolutivi nella PA si sono manifestati in Croazia attraverso una serie di interventi di riforma che possono essere suddivisi in quattro fasi principali: instaurazione (1990-1993); consolidamento (1993-2001); europeizzazione (2001-2008) e modernizzazione (dal 2008)<sup>10</sup>. La dottrina è solita sottolineare

---

<sup>9</sup> Sulle riforme della PA nell'Europa centro-orientale cfr. tra gli altri A. Ágh, *Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance*, in *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 3/2013, 739-762.

<sup>10</sup> Così I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, cit., 350 ss.

come si tratti di cicli di riforme amministrative accomunati da una commistione tra tradizione e innovazione<sup>11</sup>. Pur di fronte a tale tratto comune, va anche evidenziato che le varie stagioni di riforme amministrative si inseriscono in contesti politico-istituzionali profondamente diversi.

Negli anni Novanta, l'evoluzione della PA deve essere letta nell'ottica del fallimento della transizione democratica e della conseguente instaurazione di un regime autoritario, che ha contrassegnato tutto il primo decennio di indipendenza del paese. In tale contesto, le riforme della PA non solo non facevano parte delle priorità dell'agenda politica nazionale, ma lo stesso clima politico aveva di fatto inibito un qualsiasi intervento volto alla modernizzazione e semplificazione amministrativa<sup>12</sup>. Il modello amministrativo instaurato e consolidato nel paese è stato caratterizzato, da un parte, da tratti di continuità con il precedente regime socialista jugoslavo. Così, ad esempio, la Legge sull'amministrazione (*Zakon o upravi*) del 1978 è rimasta in vigore (con poche modifiche) fino al 1993, quando è stata sostituita dalla Legge sul sistema amministrativo statale (*Zakon o sustavu državne uprave*), preceduta dall'adozione della Legge sull'autogoverno e amministrazione locale (*Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*) del 1992<sup>13</sup>. Lo stesso vale per la Legge sul procedimento amministrativo (*Zakon o općem upravnom postupku*) del 1956 (così come da ultimo modificata nel 1986), per la cui riforma bisognerà aspettare il 2009. Dall'altra parte, le principali novità introdotte in questo periodo sono state basate sull'idea di "ritradizionalizzazione", ovvero di un ritorno ad istituzioni esistenti nel periodo antecedente al primo conflitto mondiale, che si credeva facessero parte della tradizione amministrativa croata<sup>14</sup>. Ne risultò un sistema amministrativo gerarchizzato e centralizzato su tutti i livelli, sotto diretto controllo del potere politico<sup>15</sup>.

Un'inversione di tendenza si è avuta solo a partire dal 2001 grazie all'emergere di un nuovo clima politico nel paese che ha permesso il rilancio del processo di democratizzazione e l'avvio del processo di

---

<sup>11</sup> Secondo I. Koprić, *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma*, in *Političke analize*, 26/2016, 4, dal 1990 in poi gli elementi della tradizione possono individuarsi in tutti i settori della PA (amministrazione statale, autogoverno locale, servizi pubblici), così come nei rapporti tra PA e cittadini.

<sup>12</sup> Cfr. A.L. Ivan, C.A. Iov, *Croatia: Administrative Reform and Regional Development in the Context of EU Accession*, cit., 98 ss.

<sup>13</sup> Le riforme 1992-1993 avevano notevolmente ridotto la forte posizione dell'autogoverno locale introdotta durante il socialismo jugoslavo. Così la Legge sull'autogoverno e amministrazione locale aveva letteralmente trapiantato nel paese il datato sistema francese di Stato centralizzato, laddove con la Legge sul sistema amministrativo statale, che tra l'altro non era focalizzata sui rapporti tra PA e cittadini, lo Stato centrale aveva assorbito nella sfera delle proprie competenze gran parte dei servizi pubblici locali. Sul punto cfr. I. Koprić, *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma*, cit., 4.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>15</sup> *Ibid.*

europeizzazione<sup>16</sup>. Le successive stagioni di riforme amministrative sono state prevalentemente il risultato di spinte esterne, in particolare, del processo di integrazione europea, che ha aiutato in modo significativo molteplici e considerevoli miglioramenti della PA croata<sup>17</sup>. In più, i progressi raggiunti dal paese nell'adattamento agli standard amministrativi europei e nel rafforzamento della capacità amministrativa ai fini dell'effettiva implementazione dell'*acquis* europeo sono stati regolarmente monitorati sia dalla Commissione europea che dall'OCSE-SIGMA<sup>18</sup>.

Sotto il profilo giuridico, le condizioni per una profonda trasformazione della PA sono state create, innanzitutto, dalla revisione costituzionale del 2000, che non solo ha trasformato la forma di governo (dal sistema semipresidenziale verso il governo parlamentare), ma anche posto le basi per il decentramento amministrativo come uno dei principi base dell'organizzazione amministrativa. È stato così introdotto a livello costituzionale il principio dell'autogoverno locale e regionale, insieme alla previsione del trasferimento di molteplici competenze amministrative dallo Stato alla periferia. L'attuazione del nuovo disposto costituzionale si è avuta con la Legge sull'autogoverno locale e regionale (*Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*) del 2001 (successivamente più volte modificata), che ha stabilito un graduale trasferimento delle competenze amministrative dagli organi centrali verso gli enti locali (in particolare nella gestione della sanità, strutture scolastiche, protezione sociale, infrastrutture e urbanistica)<sup>19</sup>. Sempre nel 2001 si è avuta l'adozione di una prima Legge

<sup>16</sup> La Croazia ha firmato l'Accordo di stabilizzazione e associazione con l'UE nel 2001, per ottenere poi lo status di paese candidato nel 2004; i negoziati di adesione sono stati aperti (in seguito ad alcuni ritardi) nel 2005 e conclusi alla fine del 2011, quando è stato firmato anche l'Accordo di adesione, seguito dall'ingresso del paese nell'UE il 1 luglio 2013. Sul particolarmente lungo e difficile percorso della Croazia verso l'UE si rinvia a D. Jovic, *Croatia and the European Union: a long delayed journey*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 1/2006, 85.

<sup>17</sup> Cfr. I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence* cit., 355.

<sup>18</sup> Le riforme hanno riguardato sei settori regolarmente monitorati: democrazia e Stato di diritto; servizio pubblico e diritto amministrativo; integrità nel settore pubblico; gestione e controllo della spesa pubblica; appalti pubblici; formazione e coordinamento delle politiche pubbliche. Il SIGMA da solo ha preparato e pubblicato oltre 40 rapporti dettagliati sui progressi raggiunti dalla Croazia nei settori elencati. Al contempo, l'UE ha investito circa 1,6 miliardi di euro in progetti di riforma della PA nel paese, laddove ulteriori finanziamenti sono arrivati da organizzazioni internazionali (quali UNDP e Banca mondiale), nonché da altri Paesi donatori (Danimarca, Stati Uniti, Olanda, Svezia, Regno Unito, ecc.). Sul punto cfr. più ampiamente I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak (cur.), *Europski administrativni prostor*, Zagreb, 2012, 267-271 e I. Koprić, *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, in *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2014, 8-38.

<sup>19</sup> Sul punto si rinvia a I. Koprić, V. Đulabić, *Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results*, in I. Koprić, H. Wollmann, G. Marcou (cur.), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better*

sugli appalti pubblici (*Zakon o javnoj nabavi*) adeguata agli standard europei e accompagnata dall'adozione della Legge sulla Commissione statale per la supervisione delle procedure degli appalti pubblici (*Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*) del 2003. Gli sforzi successivi sono stati indirizzati verso l'affermazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa (che ha costituito uno dei punti principali delle riforme amministrative), introdotto con la Legge sul diritto di accedere alle informazioni (*Zakon o pravu na pristup informacijama*) del 2003, la cui adozione è stata facilitata dal processo di armonizzazione con gli standard europei e alimentata dalla nozione di *good governance*<sup>20</sup>. Interventi ulteriori hanno visto l'adozione della Legge sul pubblico impiego (*Zakon o državnim službenicima*) del 2005 e una nuova Legge sugli appalti pubblici del 2007, che aveva lo scopo di armonizzare la legislazione croata con i cambiamenti intercorsi nel diritto europeo, nonché di modernizzare le procedure di appalto pubblico<sup>21</sup>.

Anche se il processo di modernizzazione amministrativa è stato avviato in parallelo al processo di europeizzazione e i primi segnali di ammodernamento amministrativo possono riscontrarsi nella legislazione appena richiamata, la dottrina ritiene che il momento decisivo per una più seria modernizzazione della PA sia dato dall'adozione, da parte del governo croato, della Strategia di riforma della pubblica amministrazione per il periodo 2008-2011<sup>22</sup>. Il documento evidenziava le gravi patologie di cui era affetta l'amministrazione statale croata, ma anche la volontà politica di porvi rimedio attraverso l'elenco di una serie di obiettivi e di misure volti all'ammodernamento della PA. Al contempo, si evidenziava, ai fini dell'adesione all'Unione europea, la necessità di rafforzare la capacità amministrativa e di adeguare la PA allo "spazio amministrativo europeo", nonché di migliorare le tutele a favore del cittadino nei confronti della PA, auspicandosi anche l'adozione di una nuova legge sul procedimento

---

*Results*, London, 2016, 243-260. Cfr. anche C. Pistan, *Decentramento territoriale e mutamenti istituzionali in Slovenia e Croazia*, in G. de Vergottini, G. Cevolun, V. Piergigli, I. Russo (cur.), *Il territorio adriatico. Orizzonte storico, geografia del paesaggio, aspetti economici, giuridici e artistici*, Tomo III, Napoli, 2019, 445-476.

<sup>20</sup> Cfr. I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, cit., 9.

<sup>21</sup> Nonostante le riforme adottate durante i primi anni del processo di integrazione europea, i report della Commissione europea del 2005 e 2006 (COM(2006) 649 e COM(2007) 663) evidenziavano come la questione della trasformazione della PA continuasse a rappresentare la maggior sfida per la Croazia. Si sottolineava anche la necessità di depoliticizzare il corpo dei dipendenti pubblici, promuovere maggiori forme di decentramento e proseguire nella riforma di altri settori importanti. Sul punto cfr. T. Cerruti, *L'adesione della Croazia all'Unione europea e i criteri politici*, in *federalismi.it*, 13/2013, 11.

<sup>22</sup> Cfr. I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, cit., 355.

amministrativo<sup>23</sup>. Tra i risultati più importanti dell'implementazione della Strategia si può individuare, quindi, l'adozione della nuova Legge generale sul procedimento amministrativo (*Zakon o općem upravnom postupku – ZUP*) del 2009 (entrata in vigore il 1 gennaio 2010) che, dopo oltre cinquant'anni di permanenza in vigore, ha sostituito la precedente Legge (jugoslava) sul procedimento amministrativo del 1956<sup>24</sup>. Gli obiettivi perseguiti dal nuovo ZUP sono stati quelli di armonizzare la PA con i principi e standard amministrativi europei, nonché di modernizzare (almeno nell'intento) non solo il procedimento amministrativo, ma più in generale l'intera PA croata. Pur non negando le innovazioni introdotte, lo ZUP del 2009 è stato anche oggetto di molteplici critiche. Si è osservato, in particolare, che il testo della legge combina elementi di tradizione e modernizzazione, con un'enfasi maggiore sulla tradizione e permette, pertanto, di muovere solo i primi passi verso la modernizzazione amministrativa<sup>25</sup>.

La riforma del procedimento amministrativo unita alla necessità di adeguarsi agli standard europei ha richiesto anche la riforma del sistema di giustizia amministrativa<sup>26</sup>, introdotta con la nuova Legge sul contenzioso amministrativo (*Zakon o upravnom sporu – ZUS*) del 2010 (entrata in vigore

<sup>23</sup> Tale necessità è stata già evidenziata dal rapporto della Commissione europea del 2005, dove si evidenziava come la vigente Legge sul procedimento amministrativo non fosse pienamente in linea con gli standard europei sullo Stato di diritto. Sul punto cfr. più ampiamente D. Đerđa, Z. Pičuljan, *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, in *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2009, 248.

<sup>24</sup> La permanenza in vigore della Legge jugoslava sul procedimento amministrativo non rappresenta una specificità della sola Croazia, ma più in generale di tutti gli Stati nati dallo smembramento della Jugoslavia. Così, la Slovenia ha adottato una nuova Legge sul procedimento amministrativo nel 1999; il Montenegro nel 2003; la Macedonia del Nord nel 2005, ecc. Sul punto cfr. I. Koprić, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, in I. Koprić, V. Đulabić (cur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2009, 26. Come sarà ulteriormente confermato dai paragrafi dedicati alla Serbia, il motivo principale del ritardo nella riforma del procedimento amministrativo è stato dato dal fatto che la Legge (jugoslava) sul procedimento legislativo del 1956 (che in sostanza aveva incorporato il modello austriaco, vigente sui territori dei Balcani occidentali sin dal 1930) era considerata già all'avanguardia. Pur non negandosi l'esigenza di introdurre innovazioni nel procedimento amministrativo, anche la dottrina amministrativistica è solita evidenziare gli aspetti positivi della legge jugoslava del 1956. Cfr. a mero titolo esemplificativo I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, cit., 14; D. Đerđa, Z. Pičuljan, *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, cit., 247 ss.

<sup>25</sup> Cfr. tra gli altri I. Koprić, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, in I. Koprić, V. Đulabić (cur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, cit., 43 ss. e V. Đulabić, *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, in *Hrvatska javna uprava*, 2/2009, 307-316.

<sup>26</sup> Tale necessità è stata sottolineata anche dalla Corte costituzionale croata, che con sent. U-I-745/1999 del 8 novembre 2000 evidenziava la mancata armonizzazione del contenzioso amministrativo con gli standard europei. Per un approfondimento cfr. J. Omejec, *Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj*, in J. Barbic (cur.), *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Zagreb, 2006, 82 ss.



il 1 gennaio 2012)<sup>27</sup>. Risale sempre al 2010 anche la nuova riforma costituzionale (resasi necessaria ai fini dell'adesione all'UE), che ha elevato il diritto all'informazione pubblica a diritto costituzionale. Nel 2011 vi è stata, invece, l'adozione di una nuova Legge sugli appalti pubblici, resasi necessaria per armonizzare il diritto interno con i cambiamenti più recenti nel diritto europeo, nonché l'adozione di una nuova Legge sul sistema amministrativo statale che, a differenza della precedente legge del 1993, contiene un'ampia disciplina sui rapporti tra PA e cittadino. In seguito all'adesione all'Unione europea del paese (2013), tra le novità di maggior rilievo possono annoverarsi l'adozione (principalmente su pressioni dell'UE) di una nuova Strategia sullo sviluppo della pubblica amministrazione per il periodo 2015-2020, nonché di una nuova Legge sugli appalti pubblici del 2016<sup>28</sup>. Tra gli obiettivi stabiliti dalla nuova Strategia spicca, in particolare, la necessità di una più intensa inclusione della PA croata nello "spazio amministrativo europeo", da raggiungersi attraverso un rafforzamento della capacità degli organi dell'amministrazione statale di partecipare al processo decisionale e alla definizione delle politiche pubbliche dell'UE e una maggior applicazione dei principi e degli standard amministrativi europei nel lavoro quotidiano dei dipendenti pubblici<sup>29</sup>.

Il processo di modernizzazione della PA, avviato dal 2008, oltre ad essere stato alimentato dalla prospettiva dell'adesione europea, è stato largamente influenzato da due ulteriori elementi: il NPM e il principio della

---

<sup>27</sup> La riforma ha introdotto un sistema di giustizia amministrativa con due gradi di giudizio, istituendo 4 Corti amministrative di prima istanza (Zagabria, Spalato, Fiume, Osijek) e l'Alta Corte amministrativa di seconda istanza, che decide, in linea di principio, sui ricorsi avverso le decisioni di primo grado. Per un approfondimento si rinvia a J. Omejec, S. Banić, *Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu zakona o upravnim sporovima*, in *Zbornik pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2012, 309-324. Il fatto che le due leggi, ZUS e ZUP, fossero state preparate separatamente (anche se la loro redazione ha coinvolto in parte gli stessi esperti), nonché la previsione della loro entrata in vigore a due anni di distanza l'una dall'altra (rispettivamente nel 2010 e nel 2012) sono stati criticati da I. Koprić, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, in I. Koprić V. Đulabić (cur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, cit. 24, che evidenzia come ciò avesse dato l'impressione che le riforme fossero guidate più dalla logica dei finanziamenti europei che dai bisogni interni. Anche se la necessità di adottare una riforma unificata dell'intero diritto processuale amministrativo croato (regolato principalmente dalle due leggi, ZUP e ZUS) sia stata raccomandata da alcuni esperti, tali raccomandazioni sono rimaste largamente trascurate.

<sup>28</sup> È interessante osservare come nel rapporto finale della Commissione europea COM(2012) 601 del 2012 si sottolineava ancora la necessità di rafforzare la professionalità e la capacità amministrativa.

<sup>29</sup> Cfr. B. Ljubanović, *European Administrative Standards and Public Administration in the Republic of Croatia*, in D. Duić, T. Petrašević, *EU Law in Context – Adjustment to Membership and Challenges of the Enlargement, EU and Comparative Law Issues 2*, Osijek, 14-15 June 2018, 139.

*good governance*<sup>30</sup>. Ciò ha richiesto anche significativi interventi di semplificazione sia sul terreno amministrativo che quello normativo.

### **3. Interventi di semplificazione amministrativa: la Legge sul procedimento amministrativo del 2009 e l'impatto della Direttiva 2006/123/CE**

Il punto di partenza per la semplificazione amministrativa è costituito dalla già richiamata Strategia sullo sviluppo della pubblica amministrazione per il periodo 2008-2011, che identificava espressamente la semplificazione e modernizzazione del procedimento amministrativo tra le cinque aree più importanti delle riforme amministrative. La semplificazione è stata collegata, in particolare, al rafforzamento del ruolo dell'amministrazione digitale (*e-Government*) nello sviluppo dell'economia<sup>31</sup>. La successiva adozione dello ZUP del 2009 ha rappresentato, quindi, il primo concreto intervento di modernizzazione e semplificazione del procedimento amministrativo. In tal senso, le novità introdotte dalla nuova legge sono state molteplici: nuova terminologia giuridica (es. ente pubblico); semplificazione del linguaggio tecnico-giuridico e riduzione del dettato normativo; ridimensionamento dell'approccio casistico; nuovi principi dell'azione amministrativa dati principalmente dall'incorporazione dei principi amministrativi europei (es. principio di proporzionalità quale parametro dell'azione amministrativa, diritto d'accesso ai documenti e diritto alla riservatezza, ampliamento dello spettro di applicazione del ricorso amministrativo, declinazione puntuale del contenuto del provvedimento, ecc.); ampliamento dell'ambito di applicazione della legge; utilizzo della tecnologia ICT nel procedimento amministrativo; nuovi istituti giuridici (es. contratto pubblico); abrogazione di alcuni strumenti giuridici desueti e introduzione di nuovi (es. *one stop shop*); attribuzione di competenze ad autorità amministrative di seconda istanza per lo snellimento dell'iter procedimentale; applicazione della legge ai gestori di servizi pubblici<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, cit., 375.

<sup>31</sup> Cfr. A. Danic, V. Lachner, *Modernizacija sustava pravne zaštite građana s naglaskom na upravne reforme*, 2nd International Conference "Vallis Aurea", 2010, 2.

<sup>32</sup> Cfr. V. Đulabić, *New Wine in Old Wineskins: General Administrative Procedure and Public Administration Reform in Croatia*, in *International Public Administration Review*, 2-3/2014, 186. Secondo P. Kovač, V. Đulabić, N. Čičin-Šain, *Removal of Administrative Barriers through the Recent Procedural Simplifications in Slovenia and Croatia*, in *Law, Economics and Social Issues Review*, 4/2017, 207-228, le innovazioni introdotte dallo ZUP del 2009 permettono di considerare quest'ultimo come strumento di riduzione di barriere amministrative sia per cittadini che imprese, ovvero come un primo passo verso la riduzione degli oneri burocratici.

Tra le innovazioni elencate, due sembrano essere le più interessanti: la riduzione del dettato normativo e l'utilizzo della tecnologia dell'informazione nel procedimento amministrativo. Sotto il primo profilo, va notato come rispetto alla previgente legge jugoslava del 1956, il nuovo ZUP sia notevolmente più breve e conciso, in quanto diviso in 11 parti e contiene 171 articoli (ciascuno dotato di un titolo, il che rende il testo di più facile lettura). Il nuovo ZUP, quindi, contiene oltre 120 articoli in meno rispetto alla previgente normativa jugoslava del 1956, che con i suoi 19 titoli e 303 articoli si presentava tra le più lunghe di quelle al tempo esistenti<sup>33</sup>. Sempre rispetto alla previgente normativa, numerosi articoli sono stati semplificati e privati di disposizioni ridondanti e descrittive che appesantivano il testo della legge del 1956 e avevano scarso o alcun valore normativo. Sotto il secondo profilo, alcune delle soluzioni adottate dallo ZUP del 2009 sono da collegarsi ai recenti sforzi verso la semplificazione amministrativa nel diritto europeo e, in particolare, alla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>34</sup>. Anche se lo ZUP del

---

<sup>33</sup> Secondo A. Buonfino, *Le garanzie del cittadino nel procedimento amministrativo: il caso della Repubblica di Croazia*, in *Amministrare*, 3/2018, lo ZUP del 2009 non sembra rispondere agli standard di snellezza che caratterizzano molte delle leggi generali in materia di azione amministrativa di area europea e, curiosamente, il corposo dettato appare più in linea con le omologhe leggi entrate in vigore in altri Stati dell'area balcanica, quali per esempio la Slovenia (1999, 325 articoli) o la Serbia (2016, oltre 200 articoli). I. Koprić, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, in I. Koprić V. Đulabić (cur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, cit., 44, propone, invece, un ragionamento diverso, prendendo in considerazione una moltitudine di leggi europee sul procedimento legislativo. Si scopre così che, se la legge svedese del 1986 contiene 33 artt.; quella islandese del 1993, 34 artt.; quella norvegese del 1967, 53 artt.; quella finlandese del 2003, 71 artt., vi sono anche leggi, quali quella austriaca del 1991 con 104 artt.; quella tedesca del 1976 con 111 artt.; quella portoghese del 1991 con 189 artt., ecc. L'a. nota, tuttavia, che il numero degli articoli rappresenta solo una misura approssimativa, in quanto sarebbe più importante contare il numero dei commi contenuti in tale legislazione. In tal senso, la legge svedese ha 68 commi (2,1 per articolo); quella finlandese 154 (2,2 per articoli); quella portoghese 406 (2,1 per articolo) e quella croata 599 (3,5 per articolo). Ciò dimostra che lo ZUP del 2009 contiene un numero di commi superiore alla media, rimanendo, pertanto, ancora troppo dettagliato (in continuità con la precedente legge jugoslava del 1956), il che rischierebbe di precludere la modernizzazione e incentivare la burocratizzazione.

<sup>34</sup> Cfr. V. Đulabić, *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, in *Hrvatska javna uprava*, cit., 310. Come noto, la direttiva 2006/123/CE ha fissato le regole per una maggiore liberalizzazione del mercato dei servizi, configurando anche un nuovo modello d'intervento amministrativo. Al fine di garantire il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, la direttiva ha favorito la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi all'interno dell'UE mediante l'eliminazione di barriere ingiustificate, la semplificazione del quadro normativo, nonché il contributo alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, la direttiva ha imposto agli Stati membri di esaminare ed eventualmente semplificare le procedure e i requisiti per svolgere un'attività di servizi. Tale semplificazione riguarda sia l'avvio di attività economica in forma stabile, nel proprio paese o in un altro Stato membro dell'UE, sia lo svolgimento di attività economica in modalità transfrontaliera, in regime di libera prestazione dei servizi. Per

2009 non ha incorporato la direttiva europea, esso si ispira profondamente a quest'ultima per quanto riguarda l'introduzione del principio dello *one stop shop* (sportello unico) sia fisico che telematico, nonché della comunicazione elettronica (inclusa la notifica via email)<sup>35</sup>.

Ciononostante, le maggiori critiche mosse verso il testo della legge hanno riguardato la sua struttura, che risente ancora della tradizione legislativa precedente, in quanto in alcune parti tuttora troppo dettagliata; il contratto pubblico, la cui applicazione è limitata, il che riduce la possibilità di utilizzare il nuovo istituto; l'utilizzo delle tecnologie ICT, poiché troppo prudente e legato a leggi speciali (sui documenti elettronici e firme elettroniche)<sup>36</sup>, mentre le disposizioni sull'istituzione degli *one stop shop* fisici sono rimaste lettera morta. Vi è stato, invero, un tentativo nel 2014 volto ad introdurre gli *one stop shop* fisici presso gli uffici dell'amministrazione statale, con circa 90 filiali a livello locale (contee), attraverso una modifica della Legge sull'amministrazione statale del 2011, mai sottoposta, tuttavia, al voto parlamentare poiché un partito minore della coalizione al tempo al governo si era opposto, vedendo in tale modifica l'inizio di una indesiderata regionalizzazione dello Stato<sup>37</sup>. Tuttavia, significativi progressi sono stati conseguiti nel campo della semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini/imprese, specialmente per quanto concerne la creazione degli *one stop shop* telematici e, più in generale, lo sviluppo dell'*e-Government*.

### ***3.1. La semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini: one stop shop e e-Government***

I primi passi verso l'amministrazione digitale (*e-uprava*) sono stati compiuti dalla Croazia ancor prima dell'adozione dello ZUP del 2009 e possono ricondursi all'istituzione dell'Ufficio governativo per l'internetizzazione nel

---

agevolare l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, ridurre gli oneri burocratici e i requisiti per costituire nuove imprese (nel proprio Stato o in un altro paese dell'UE) sono stati introdotti alcuni strumenti specifici, ovvero: a) l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo del settore dei servizi, rappresentati dai regimi autorizzatori e dai requisiti previsti negli ordinamenti nazionali per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi; b) l'attivazione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività; c) l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica. Per un approfondimento cfr. S. D'Acunto, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009.

<sup>35</sup> Cfr. A. Đanić Čeko, *Has the implementation of the one-stop-shop (point of single contact) enabled simplification of the Croatian administrative procedure to increase the efficiency of public administration?*, in M. Cingula, D. Rhein, M. Machrafi, *Economic and Social Development: 31st International Scientific Conference on Economic and Social Development "Legal Challenges of Modern World"*, Split, 2018, 580-588.

<sup>36</sup> Cfr. V. Đulabić, *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, in *Hrvatska javna uprava*, cit., 312 ss.

<sup>37</sup> I. Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, in I. Koprić, A. Musa, T. Giljević, (cur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, Zagreb, 2017, 561-574.

2000, il cui compito principale era, però, limitato ad approvvigionare gli enti statali con le apparecchiature ICT<sup>38</sup>. Le basi più concrete per l'introduzione dell'*e-Government* sono state gettate dalla Strategia "*Information and Communication Technology – Croazia nel 21 secolo*" del 2002. Il documento enfatizzava la volontà del paese di utilizzare le tecnologie ICT e fissava gli obiettivi strategici per lo sviluppo dell'*e-Government*, tra cui la costruzione di un'infrastruttura ICT che soddisfi e assicuri i bisogni dei cittadini e delle imprese e contribuisca alla crescita economica, all'aumento dell'occupazione e alla conquista di nuovi mercati<sup>39</sup>. Sempre nel 2002, è stato avviato lo sviluppo del network HITRONet, ai fini di creare una rete di comunicazione per connettere diversi enti pubblici attraverso una comune infrastruttura di comunicazione informatica<sup>40</sup>.

Gli sviluppi successivi sono stati contrassegnati dalla sostituzione dell'Ufficio governativo per l'internetizzazione con l'Ufficio centrale dello Stato per la e-Croazia. Il nuovo Ufficio aveva creato già nel 2005 il primo *one stop shop* (telematico), HITRO.hr, con l'obiettivo di semplificare i rapporti tra PA, cittadini e imprese attraverso una riduzione delle barriere amministrative e favorire in tal modo lo sviluppo economico. Sin dalla sua creazione, HITRO.hr permette ai cittadini di registrare la propria impresa in un unico luogo (*point of single contact*) e in un periodo di tempo alquanto breve<sup>41</sup>. Nel 2007, si è avuta, invece, l'adozione del programma *e-Hrvatska* (e-Croazia) (basto sulla Strategia del 2002), dove si auspicava sia la creazione di uno *one stop shop*, volto a semplificare i rapporti tra PA e cittadini, sia un ampliamento dei servizi pubblici elettronici<sup>42</sup>. Ulteriori novità hanno

---

<sup>38</sup> Cfr. I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, cit., 13.

<sup>39</sup> Cfr. D. Dragičević, *Pravna informatika i pravo informacijskih tehnologija*, Zagreb, 2015, 328.

<sup>40</sup> La rete è diventata in seguito parte integrante del progetto *e-Government* e rappresenta, tuttora, l'infrastruttura di base per l'ulteriore sviluppo dei servizi elettronici. Inoltre, nel 2009, HITRONet è stato connesso a sTESTA (*secured Trans European Services for Telematics between Administrations*). Cfr. I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, cit., 16.

<sup>41</sup> Cfr. P. Kovač, V. Đulabić, N. Čičin-Šain, *Removal of Administrative Barriers through the Recent Procedural Simplifications in Slovenia and Croatia*, in *Law, Economics and Social Issues Review*, 4/2017, 207-228, dove si precisa che nel periodo anteriore alla creazione di HITRO.hr, la procedura per la registrazione dell'impresa aveva una durata di almeno 40 giorni e coinvolgeva almeno nove uffici diversi; HITRO.hr ha ridotto tale procedura alle sole 24 ore e al coinvolgimento di tre uffici, laddove la registrazione si svolge integralmente in via telematica. La creazione di HITRO.hr ha avuto molto successo. Per esempio, il 2013 ha visto la registrazione di un totale di 6.626 imprese attraverso HITRO.hr e un simile trend si può osservare anche negli anni successivi.

<sup>42</sup> Come sottolineano M. Spremić, H. Brzica, *E-Government and its application in the Republic of Croatia*, Proceedings of the 7th WSEAS International Conference on Applied Computer and Applied Computational Science, 2008, 6, nel periodo 2004-2007 è possibile osservare continui progressi del paese nell'utilizzo delle tecnologie ICT. Il *Global Competitiveness Report*, pubblicato ogni anno dal *World Economic Forum*, che valuta la competitività degli Stati sulla base di diversi indicatori tra cui le tecnologie

riguardato l'adozione della prima Strategia sullo sviluppo dell'*e-Government* per il periodo 2009-2012, il cui obiettivo è stato quello di creare un'amministrazione digitale volta a migliorare la qualità della vita dei cittadini e dare un volto *user friendly* alla PA. Nel 2011, in seguito a valutazioni sulla necessità di un maggior coordinamento, l'Ufficio centrale dello Stato per la e-Croazia (anche se alquanto attivo, nel senso che aveva avviato diversi progetti minori nell'area dell'*e-Government*) è confluito nel Ministero della Pubblica Amministrazione.

Sotto il profilo giuridico, invece, un contributo fondamentale allo sviluppo dell'amministrazione digitale è stato dato, oltre che dallo ZUP del 2009, dalla Legge sui servizi (*Zakon o uslugama*) del 2011 (che aveva incorporato la Direttiva 2006/123/CE). Su tale base è stato creato un ulteriore *one stop shop* per le attività produttive, PSC.hr, inizialmente disponibile nella sola lingua croata, ma successivamente anche in lingua inglese, laddove alcune informazioni di base sono fornite ora anche in lingua tedesca<sup>43</sup>. Ciò è stato accompagnato da molteplici progressi nel campo dell'erogazione dei servizi pubblici elettronici (*e-usluge*): HITRO.hr ha visto l'introduzione di e-REGOS, e-Salute, e-Pensioni, e-Catasto, e-VAT e e-Salute<sup>44</sup>. Altri servizi elettronici sono stati introdotti nel settore della e-Giustizia (es. e-Prassi Giurisprudenziale) e e-Istruzione (portale per le scuole elementari, medie e superiori). Al contempo, è stato creato il portale dell'amministrazione statale (denominato il mio *e-Government*) che ha facilitato la comunicazione tra PA, cittadini e imprese, fornendo informazioni su tutti i servizi elettronici esistenti (il che aveva avviato anche l'evoluzione di tale portale verso uno *one stop shop*).

Tuttavia, fino al 2014, il principale ostacolo all'ulteriore sviluppo dell'*e-Government* era dato dalla mancanza di un sistema di interoperabilità e autenticazione elettronica<sup>45</sup>. Il primo, è necessario per l'intero sistema informativo della PA poiché garantisce l'integrazione e cooperazione per lo scambio di informazioni e l'erogazione dei servizi e rende, pertanto, possibile la collaborazione tra PA e tra queste e soggetti terzi. Il secondo, presuppone l'identità elettronica per accedere ai servizi elettronici. Un progresso in tal senso si è avuto, però, con l'adozione della Legge sull'infrastruttura informatica dello Stato (*Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi*) del 2014 e, soprattutto, con l'istituzione dello *one stop shop e-Građani* (e-

---

digitali, ha posizionato la Croazia nel 2006/2007 al 46° posto, con undici punti in più rispetto al 2005 (quando il paese era stato classificato al 57° posto).

<sup>43</sup> I. Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, in I. Koprić, A. Musa, T. Giljević, (cur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, cit., 562.

<sup>44</sup> Tra i servizi elettronici ha avuto particolare fortuna il catasto digitale (*e-Katastar*). Nei primi due giorni dalla sua creazione oltre due milioni di persone (su un totale della popolazione di 4 105 493 milioni) si sono collegati al sito web. Cfr. M. Spremić, H. Brzica, *E-Government and its application in the Republic of Croatia*, cit., 4.

<sup>45</sup> Cfr. D. Dragičević, *Pravna informatika i pravo informacijskih tehnologija*, cit., 329.

Cittadini) che ha sostituito il precedente portale dell'amministrazione statale (il mio *e-Government*).

Nell'area dell'amministrazione digitale, il portale *e-Gradjani*, disponibile dal 10 giugno 2014, rappresenta sicuramente il progresso più importante. Si tratta di uno *one stop shop* inserito nel mondo virtuale, sviluppato e coordinato dal Ministero della Pubblica Amministrazione, con l'assistenza di numerosi partner. Il portale *e-Gradjani* consente l'accesso dei cittadini ai servizi elettronici della PA attraverso l'identità elettronica ed è composto dal portale del governo centrale (*Central Government Portal*), di una casella di posta elettronica personale dell'utente (*Personal User Mailbox – PUM*), che consente al cittadino di ricevere oltre 60 diversi tipi di notifiche ed è disponibile anche per le piattaforme mobili (iOS, WP e Android), nonché dal sistema di identificazione e autenticazione nazionale (*National Identification and Authentication System – NIAS*). È stato istituito anche un *contact center* che funge da punto di contatto e supporto per tutti gli utenti. Su *e-Gradjani* ai cittadini è offerta un'ampia gamma di servizi elettronici (in totale 54) nei settori dell'istruzione, salute, traffico e veicoli, finanza e tasse, cittadinanza attiva, famiglia (tra cui MIA, e-Registro, e-Tasse, e-Neonato, e-Print, e-Permesso edilizio, ecc.). L'intero sistema ha avuto successo e il numero degli utenti è in costante crescita<sup>46</sup> (ma tuttora al di sotto della media europea)<sup>47</sup>, il che indica che l'idea è stata ben accolta e che il portale sta realizzando il suo obiettivo principale: semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini e maggiore efficienza della PA nell'erogazione dei servizi destinati ai cittadini.

Gli sviluppi più recenti in tema di *e-Government* hanno visto l'adozione nel 2017 della nuova Strategia *e-Hrvatska 2020*, sviluppata in conformità con l'Agenda Digitale Europea, uno dei 7 pilastri della Strategia "Europa 2020". Tra le priorità indicate dal documento strategico si possono annoverare il miglioramento della qualità della vita dei cittadini e la crescita economica attraverso l'utilizzo delle tecnologie ICT e dell'erogazione di servizi pubblici elettronici di qualità<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> I dati sono disponibili su: <http://data.gov.hr/dataset/e-gradjani-statistika>. Dal lancio del portale nel 2014 e sino al 31 dicembre 2018, gli utenti che hanno utilizzato almeno un servizio elettronico sono stati 648 414, mentre il totale degli accessi ai servizi elettronici disponibili è stato di 19 436 384 milioni. Nel 2018, sono state aperte 119 052 caselle di posta elettronica e inviati, da parte degli utenti, 1 173 446 messaggi elettronici.

<sup>47</sup> Cfr. Commissione europea, *Digital Government Factsheet 2019 – Croatia*, 2019, 22.

<sup>48</sup> L'implementazione della strategia si è basata principalmente sui finanziamenti dell'UE (in tal senso, sono stati assicurati 105 milioni di euro per la presentazione di progetti sullo sviluppo dei servizi elettronici per cittadini e imprese). Cfr. L. Lepri, *Preduvjeti za iskorištavanje digitalnog potencijala uprave*, in *Forum za javnu upravu – Uprava u digitalno doba. Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*, 2016, 73.

#### 4. La semplificazione normativa: la e-Guillotine HitroRez tra successi e fallimenti

Lo sviluppo dell'*e-Government* è stato accompagnato da interventi di semplificazione normativa. La riforma della regolazione si era resa necessaria per due motivi principali: da una parte, la Croazia si era trovata di fronte alla proliferazione di fonti regolamentari, alcune, invero, ereditate dalla Jugoslavia socialista, e altre di recente adozione, ma spesso in contrasto con quelle già esistenti. Dall'altra parte, la creazione del primo *one stop shop* HITRO.hr nel 2005 non era stata sufficiente a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, ma vi era la necessità di adottare un approccio più sistematico, che consentisse di "ripulire" il quadro normativo, anche ai fini della creazione di ulteriori servizi elettronici. Così, l'esecutivo croato ha lanciato nel 2006 il progetto *HitroRez* (letteralmente: taglio veloce), basato sul meccanismo di "ghigliottina", con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi per le imprese derivanti da regolamenti e stimolare la crescita economica<sup>49</sup>.

*HitroRez* ha rappresentato un progetto alquanto ambizioso e sino a quel momento la riforma più trasparente nel campo della PA intrapresa dal paese<sup>50</sup>. L'obiettivo del governo croato era di ridurre il numero dei regolamenti obsoleti del 40%. La preparazione e l'implementazione di *HitroRez* è stata affidata all'Ufficio centrale dello Stato per la e-Croazia, in quanto già esperto nello sviluppo dell'amministrazione digitale, nonché ad un gruppo di lavoro (composto da 13 membri), chiamato unità speciale *HitroRez*, con il compito di identificare gli oneri amministrativi a carico delle

<sup>49</sup> Più precisamente, mentre nel 2006 il governo croato stava cercando un modo per ridurre le barriere amministrative e normative per cittadini e imprese, il Consiglio nazionale per la competitività (fondato nel 2002 su iniziativa del settore privato e l'Associazione dei datori di lavoro croati con lo scopo di promuovere la competitività e la produttività dell'economia) e USAID hanno proposto di implementare la c.d. *Regulatory Guillotine*<sup>TM</sup>, il metodo sviluppato da Scott Jacobs, ex amministratore delegato dell'OCSE per la riforma della regolazione, che aveva già aiutato alcuni paesi dell'OCSE a ridurre gli oneri burocratici. Il meccanismo permette di individuare ed eliminare rapidamente un gran numero di fonti normative obsolete secondo alcune tappe: nella fase preparatoria, tutti i ministeri e agenzie sono incaricati a individuare gli oneri amministrativi, stilando elenchi di fonti normative nelle materie affidate alla loro competenza. Nella preparazione di tali elenchi (che implica anche consultazioni con il settore privato e la supervisione da parte di un organo statale centrale) viene identificata la regolazione non necessaria, obsoleta e illegale e, quindi, esclusa dall'elenco. Una volta unificati tutti gli elenchi si ottiene un'unica lista completa e allo scadere del termine prefissato scatta l'effetto ghigliottina, per cui ogni fonte normativa non inclusa nella lista viene automaticamente eliminata senza la necessità di ulteriori azioni. La lista unificata diventa, pertanto, un registro completo di tutta la normativa che rimane in vigore. Per la Croazia, tale strumento rappresentava una soluzione ideale, poiché permetteva di individuare rapidamente un gran numero di fonti normative obsolete ed eliminarle, ma anche l'opportunità di costruire un registro permanente con la normativa rimasta in vigore che avrebbe aiutato ad evitare il ripetersi di simili problemi. Sul punto cfr. V. Antoljak, D. Juričić, M. Slunjski, *Hitrorez. A story on successful reform in Croatia*, Sense Consulting, 2007, 1-19.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 2.



imprese, nonché proporre misure per una loro semplificazione o eliminazione. Più in generale, al progetto hanno partecipato circa 250 persone, inclusi gli esperti nazionali e internazionali<sup>51</sup>. La prima fase, di preparazione, è durata 10 mesi e ha implicato continue consultazioni con le imprese e una vera e propria campagna pubblicitaria del progetto su tutti i principali media nazionali. In questa fase, le autorità amministrative statali avevano il compito di creare, nelle materie di loro competenza, l'elenco dei regolamenti in vigore e, quindi, inviare tali elenchi sia in forma cartacea che telematica all'unità speciale *HitroRez*. Al contempo, ciascuna autorità amministrativa doveva individuare gli oneri amministrativi derivanti dai regolamenti in vigore nella propria area, indicando, per ciascun regolamento, in base ad un questionario, una delle tre possibili raccomandazioni: mantieni, modifica, elimina. Lo stesso è stato chiesto al settore privato. Sulla base degli elenchi e raccomandazioni stillati dalle autorità amministrative, l'unità speciale *HitroRez* ha avviato un ulteriore controllo, prendendo in considerazione anche i *feedback* pervenuti dal settore privato, per sviluppare, infine, una serie di raccomandazioni presentate all'esecutivo. Il progetto è stato completamente gestito utilizzando la tecnologia ICT grazie alla creazione dell'*e-Guillotine* – portale che conteneva un database di tutti i documenti raccolti durante il progetto. La seconda fase, di implementazione, è durata 9 mesi. I dati ufficiali sostengono che *HitroRez* abbia contribuito a ridurre la complessità della regolazione nelle aree dell'edilizia, del lavoro, dei beni di consumo e dei procedimenti nei tribunali commerciali. Sempre secondo tali dati, i regolamenti esaminati sarebbero stati 1451, laddove le raccomandazioni inviate dall'unità speciale *HitroRez* al governo croato nel giugno del 2007 sarebbero state 799. Nella fase finale del progetto, le autorità amministrative avrebbero accolto 501 raccomandazioni, di cui 368 sarebbero state implementate (quasi il 74%)<sup>52</sup>. Tra i maggiori benefici del

<sup>51</sup> *Ibid.*, 3. *HitroRez* è stato finanziato dal governo croato (51%) e altri donatori (49%) – UNDP, USAID e Banca Mondiale.

<sup>52</sup> Sebbene tali siano i dati ufficiali, i risultati raggiunti con *HitroRez* non sono, in realtà, del tutto chiari, poiché altre fonti disponibili riportano dati che differiscono in misura significativa da quelli ufficiali. Secondo V. Antoljak, D. Juričić, M. Slunjski, *Hitrorez. A story on successful reform in Croatia*, cit. 18, l'unità speciale avrebbe raccomandato l'eliminazione di 425 e la semplificazione di 374 regolamenti, che rappresentava il 55% del totale dei regolamenti che ponevano oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Sempre secondo la stessa fonte, entro il mese di gennaio 2008, più di 160 raccomandazioni sarebbero state implementate, il che costituiva poco meno del 80% del totale delle raccomandazioni. Non è stato possibile implementare il resto delle raccomandazioni, principalmente per via della mancanza della capacità amministrativa, training del personale, rischio di vuoti giuridici o perché alcuni regolamenti erano già stati armonizzati con il diritto europeo. Secondo Jacobs, Cordova & Associates, *Simplification, standard cost model (SCM) and Regulatory Guillotine reforms*, 2008 (disponibile su: <http://www.regulatoryreform.com/our-projects/5-projects-by-topic/84-admin.html>), l'unità speciale avrebbe esaminato in nove mesi circa 1500 regolamenti, il 26% dei quali sarebbe stato eliminato perché non necessario, mentre il 28% sarebbe stato, invece, semplificato. Secondo, M. Rakar, *Kako je Đuro Popijač prešao na tamnu stranu*, in *Obzor*, 2010, i dati ufficiali avrebbero "dimenticato" di menzionare il

progetto vi è stata la creazione di un registro elettronico (un database che conteneva quasi 8000 regolamenti vigenti, di cui circa il 20% legato alle imprese, e la cui costruzione ha richiesto circa un anno per essere completata) accessibile su [www.hitrorez.hr](http://www.hitrorez.hr).

L'intenzione iniziale era, inoltre, di usare *HitroRez* in un secondo momento per ridurre gli oneri amministrativi gravanti su cittadini e derivanti da regolamenti statali, nonché di usare lo stesso meccanismo, in un terzo momento, anche in relazione ai regolamenti degli enti locali. Ciononostante, nel dicembre 2007 il governo croato ha improvvisamente chiuso il progetto senza fornire alcuna spiegazione ufficiale, nonostante la Commissione europea avesse riconosciuto *HitroRez* come iniziativa preziosa da importare nei paesi dell'UE. Si è trattato, dunque, di un progetto che ha avuto un iniziale successo, ma anche di un'occasione persa che avrebbe potuto servire da impulso per simili ulteriori interventi sia in Croazia che oltre i confini nazionali<sup>53</sup>. Con la chiusura del progetto è stata rimossa anche la pagina web di *HitroRez*, ma nessuno ha pensato di salvare l'e-Registro che è andato, quindi, perso. Ciononostante, l'idea del registro elettronico è sopravvissuta e oggi un database simile (CADIAL), costruito *ex novo*, è disponibile sul sito web dell'Agenzia croata per l'informazione e documentazione (HINA). Sempre nel 2007, si è avuta la creazione dell'Ufficio per la valutazione dell'impatto della regolazione, la cui istituzione era necessaria per rispondere ai requisiti richiesti dall'UE. Il nuovo Ufficio, le cui attività sono rimaste ambigue e senza alcuna documentazione ufficiale, è stato in seguito chiuso bruscamente e solo dopo l'intervento della Commissione europea le sue funzioni sono state trasferite all'Ufficio legislativo, le cui politiche di *better regulation* non hanno avuto, però, particolare successo<sup>54</sup>.

## 5. Due decenni di riforme della PA in Serbia

La trasformazione della PA in Serbia è stata influenzata da due processi principali e strettamente intrecciati. Il primo, è dato dalla transizione del paese verso una moderna economia di mercato; il secondo, dal processo di integrazione europea<sup>55</sup>. A causa sia della portata che del ritmo delle riforme

---

seguinte elemento: su 14.000 regolamenti che influenzano l'attività commerciale in Croazia, l'iniziativa *HitroRez* ne avrebbe identificati poco più di 5000, per esaminarne poi 1451, fornire 799 raccomandazioni e implementarne 368, il che ammonta al 2,6% del numero complessivo dei regolamenti, ovvero 25 volte meno di quanto annunciato dal governo all'inizio del progetto.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. R. Šimić Banović, *Cutting the red ribbon but not the red tape: the failure of business environment reform in Croatia*, in *Post-communist economies*, 1/2015, 106-128.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 119.

<sup>55</sup> M. (Marko) Milenković, M. (Miloš) Milenković, *Administrative reform and debates over public agencies' role in Serbia*, in *Belgrade Law Review*, 3/2013, 135-150. Cfr. anche S. Penev, A. Marusic, *Countries and Its Significance for Their EU Accession Process*, in S.B.

adottate ai fini dell'adesione all'Unione europea, il processo di riforme amministrative è spesso equiparato da esperti e dall'opinione pubblica generale al processo di integrazione europea, che implica in larga misura la trasformazione del sistema giuridico del paese. Con la disgregazione della Jugoslavia socialista e durante il periodo dell'Unione con il Montenegro, la Serbia ha sperimentato un lento e problematico processo di cambiamenti sociali e giuridici, incluse le riforme di mercato e il processo di privatizzazione, che ha avuto luogo durante le guerre jugoslave e le successive sanzioni contro la Serbia, decise dall'ONU. Le riforme democratiche sono state così in gran parte attuate in ritardo rispetto ad altri paesi in transizione dell'Europa centro-orientale. Per tale motivo, il processo di transizione della Serbia è spesso definito come transizione "ritardata" o addirittura "fallita"<sup>56</sup>. All'avvio della transizione democratica, il paese necessitava, in materia di riforme amministrative, soprattutto di un nucleo adeguato di dipendenti pubblici sia per quanto concerne il processo di armonizzazione del diritto interno con l'*acquis communautaire*, sia per quanto riguarda l'implementazione di norme e procedure adottate più di recente<sup>57</sup>. Come sottolineato da Lilić e Golubović "i cambiamenti democratici del 2000 hanno trovato la pubblica amministrazione in un pessimo stato: vi era la mancanza di personale professionale ed esperto e, soprattutto, di personale giovane, istruito e motivato, pronto a lavorare nella pubblica amministrazione, il che non è solo la conseguenza di una qualità insufficiente dei servizi, ma anche della diffusione di un'immagine negativa dell'amministrazione come parte parassitaria della società che non crea, ma consuma il reddito nazionale"<sup>58</sup>.

Le riforme amministrative sono diventate una priorità per la Serbia solo in seguito ai cambiamenti politici del 2000<sup>59</sup>. Da allora, vi è stata l'adozione di diversi documenti strategici che hanno seguito diverse fasi di implementazione. Le analisi contenute in tali documenti hanno sottolineato la necessità di creare una "pubblica amministrazione moderna che, secondo gli standard europei di "buona amministrazione", fornisca servizi di qualità

---

Salej, D. Eric, S. Redzepagic, I. Stosic (cur.), *Contemporary Issues in the Integration Processes of Western Balkan Countries in the European Union*, cit., 111.

<sup>56</sup> N. Miller, *A Failed Transition: The Case of Serbia*, in D. Karen, P. Bruce (cur.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, New York, 1997, 146-188; F. Bieber, *The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia*, in *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 1/2003, 73-90.

<sup>57</sup> V. ancora M. (Marko) Milenković, M. (Miloš) Milenković, *Administrative reform and debates over public agencies' role in Serbia*, cit. 135.

<sup>58</sup> S. Lilić, K. Golubović, *Evropsko upravno pravo*, Beograd, 2011, 129.

<sup>59</sup> Vi sono, tuttavia, autori che sottolineano come la riforma amministrativa fosse stata avviata già nel 1990, quando il paese aveva adottato una nuova Costituzione, seguita dall'adozione della Legge sull'amministrazione statale (*Zakon o državnoj upravi*) del 1992. Per un approfondimento cfr. A. Martinović, *Reforma državne uprave u Republici Srbiji u procesu državno-pravne, političke i ekonomske tranzicije*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2005, 257-259.

ai cittadini e alle imprese”<sup>60</sup>. È importante, inoltre, sottolineare che il concetto di “pubblica amministrazione” non esiste nell’attuale Costituzione della Serbia<sup>61</sup> o nelle leggi vigenti; il diritto positivo conosce, infatti, solo il termine “amministrazione statale”. Ciononostante, nei documenti strategici il concetto di “pubblica amministrazione” è apparso sin dal 2014, rappresentando, rispetto al concetto di “amministrazione statale”, una differenza non solo terminologica, ma anche sostanziale<sup>62</sup>.

È interessante ulteriormente osservare che il primo documento strategico che si è occupato della riforma della PA è dato dalla Strategia sulla riduzione della povertà nella Repubblica di Serbia del 2003<sup>63</sup>. Il documento sottolineava come una PA ben organizzata e responsabile rappresentasse il fattore chiave per il successo dell’integrazione europea. Tenendo presente il contesto di transizione del paese, si sottolineava, in particolare, che “la direzione fondamentale della riforma della PA in Serbia consiste nel passaggio da un processo decisionale amministrativo di tipo autoritario all’amministrazione come servizio ai cittadini, ugualmente accessibile a tutti”<sup>64</sup>. Džinić ha distinto due fasi nella riforma della PA: “la prima, caratterizzata dalla repressione e dal sistema di governo autoritario (1990–2000), nonché dal successivo disorientamento (2000–2004). La seconda fase, di riforma, è iniziata con l’adozione della Strategia sulla riforma dell’amministrazione statale nel 2004”<sup>65</sup>. Si è trattato del primo documento strategico sulla riforma della PA, applicato sino al 2014. La Strategia era basata sui “principi generali dello spazio amministrativo europeo”, sul principio del “buon governo”, così come sul concetto di “governo aperto”<sup>66</sup>. Il documento si concentrava anche su molteplici questioni concernenti la riforma della PA, compresa la sua modernizzazione e un maggior utilizzo delle tecnologie ICT. Il periodo di attuazione della Strategia ha visto l’adozione di una serie di fonti regolamentari sulla PA, nonché una serie di ulteriori documenti strategici relativi al processo di riforme, tra cui il Programma nazionale per l’integrazione nell’UE (*Nacionalni program za*

<sup>60</sup> A. Vukoičić, *Reforma i modernizacija javne uprave u Srbiji sa posebnim osvrtom na standard dobre uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2020, 12.

<sup>61</sup> L’art. 135 della Costituzione del 2006 disciplina l’amministrazione statale. Il successivo art. 136 Cost. prevede ulteriormente la possibilità di trasferire particolari poteri pubblici anche ad organi specifici che svolgono funzioni di regolamentazione in particolari settori. Cfr. Costituzione della Repubblica di Serbia (G.U. 98/2006).

<sup>62</sup> S. Lilić, *Law on General Administrative Procedure – Anatomy of a Legislative Project with the Model for the General Reconstruction of LGAP*, YUKOM, Dosije, 2019.

<sup>63</sup> Cfr. Governo della Repubblica di Serbia, *Strategia sulla riduzione della povertà nella Repubblica di Serbia*, 2003.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>65</sup> J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia*, in *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4/2011, 1075-1105.

<sup>66</sup> Cfr. Governo della Repubblica di Serbia, *Strategia sulla riforma dell’amministrazione statale*, 2004, 6.

*integracij u EU – NPI*) e il Programma nazionale per l'incorporazione dell'*acquis communautaire*" (tuttora periodicamente aggiornato).

Nel 2008, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità del paese di proseguire negli sforzi per attuare la riforma della PA, inclusa anche la riforma del sistema di retribuzione dei dipendenti pubblici al fine di garantire assunzioni e promozioni trasparenti, professionalità e responsabilità, nonché un rafforzamento della capacità amministrativa e un miglior coordinamento tra PA e Parlamento. Al contempo, si sottolineava la necessità di prestare particolare attenzione al coordinamento delle politiche pubbliche<sup>67</sup>. Nel medio termine, è stato chiesto alla Serbia di rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa, incorporando le strutture necessarie all'interno dei ministeri e più in generale del governo, nonché di migliorare i meccanismi di cooperazione con tutti i dipartimenti che si occupano del processo di integrazione europea<sup>68</sup>. Lo stesso anno (2008) la Serbia ha firmato l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA) con l'UE e i suoi Stati membri. L'art. 114 ASA ha stabilito che la collaborazione mira a garantire lo sviluppo di un'amministrazione pubblica efficiente e responsabile, in particolare per sostenere l'attuazione dello Stato di diritto, il corretto funzionamento delle istituzioni statali a beneficio dell'intera popolazione e il regolare sviluppo delle relazioni tra l'UE e la Serbia. La cooperazione in tale settore deve concentrarsi principalmente sul rafforzamento delle istituzioni, compreso lo sviluppo e l'attuazione di procedure di reclutamento trasparenti e imparziali, la gestione delle risorse umane e lo sviluppo della carriera dei dipendenti pubblici, la formazione continua e la promozione dell'etica all'interno della PA. La cooperazione deve coprire tutti i livelli della PA, compresa l'amministrazione locale<sup>69</sup>. Nel contesto dei negoziati di adesione all'Unione europea, fino a poco tempo fa divisi in 35 capitoli dell'*acquis* (ora 6 gruppi), non vi era alcun capitolo dedicato alla riforma della PA, ma il dialogo sulle riforme amministrative si è svolto sinora all'interno di gruppi speciali previsti nel quadro dell'ASA<sup>70</sup>.

Una nuova Strategia sulla riforma della PA<sup>71</sup> è stata adottata, infine, nel 2014 ed è incentrata sulla preparazione dell'amministrazione per l'adesione all'UE. Il documento sottolinea che il governo vede la riforma della PA e l'integrazione europea come due processi interconnessi che si condizionano reciprocamente. Si stabilisce, inoltre, tra gli obiettivi della

---

<sup>67</sup> V. Decisione del Consiglio 2008/213/CE del 18 Febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia incluso il Kosovo quale definito dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999 e che abroga la decisione 2006/56/CE.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Accordo di Stabilizzazione e Associazione con la Serbia, OJ L 278, 18 Ottobre 2013, 16-473.

<sup>70</sup> Per un approfondimento cfr. M. Lazarević, C. Stratulat, *Balkan enlargement and the politics of civic pressure: The case of the public administration reform sector*, EPC Policy Brief, 5 Ottobre 2017.

<sup>71</sup> G.U. 9/14 e 42/14.

riforma della PA di incorporare e applicare pienamente i principi dello “spazio amministrativo europeo” nel sistema della pubblica amministrazione nazionale al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla riforma della PA. La Strategia sottolinea, ulteriormente, l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa ai fini della piena attuazione dell'*acquis* europeo. Come noto, la Commissione europea prepara rapporti annuali sullo stato di avanzamento delle riforme nei paesi candidati. Per quanto concerne la Serbia, l'ultimo rapporto del 2020 ha sottolineato che il paese è moderatamente preparato in termini di riforma della PA (per quanto concerne gli obblighi di adesione), nonché incluso molteplici costanti raccomandazioni che continuando a non essere implementate<sup>72</sup>.

Da ultimo, va segnalato che l'influenza che i partiti di governo esercitano sull'impiego pubblico, soprattutto per quanto concerne la nomina di titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice, non è stata tuttora eliminata. Come è stato osservato “la maggior parte delle posizioni dirigenziali nell'amministrazione serba – che dovrebbero essere occupate da persone altamente qualificate – sono attualmente di nomina politica, non assicurando in tal modo la garanzia di competenza e di idoneità delle persone che accedono alle qualifiche dirigenziali”<sup>73</sup>. Tali posizioni sono spesso occupate su base temporanea, con la qualifica di “capi in carica” o “dirigenti in carica”, con le stesse personalità nominate più volte, “permettendo agli individui di aggirare le procedure competitive” e ai ministri di “nominare colleghi del proprio partito politico, così come altri candidati che altrimenti non passerebbero le procedure di reclutamento”<sup>74</sup>. Sebbene, quindi, i passi di riforma sinora compiuti siano stati molteplici, rimane ancora molto da fare per attuare una piena trasformazione della PA, ovvero adeguare la stessa per l'attuazione degli standard dell'*acquis*.

## **6. La riforma del procedimento amministrativo e la modernizzazione nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese**

La Serbia, così come tutti gli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia, ha una lunga tradizione di codificazione del procedimento amministrativo. La prima Legge jugoslava sul procedimento amministrativo fu adottata nel 1930 nel Regno di Jugoslavia, usando come modello la legislazione austriaca del 1925, laddove una seconda Legge sul procedimento amministrativo era stata adottata dalla Jugoslavia socialista nel 1956, continuando la tradizione dell'atto legislativo precedente. Va notato che la legge jugoslava del 1956 ha lasciato una considerevole eredità nello spazio giuridico ex-jugoslavo. In seguito alla dissoluzione della Jugoslavia, la maggior parte dei nuovi Stati

<sup>72</sup> Per un approfondimento cfr. Commissione europea, *Serbia Progress Report*, Brussels, 2020, 13-14.

<sup>73</sup> V. Mihajlovic, *The Senior Civil Service System in Serbia – 12 Years of Simulated Depoliticisation*, Policy Brief, European Policy Center, Giugno, 2019, 2.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 3.

ha mantenuto la legge del 1956 nel proprio sistema giuridico durante i primi anni '90, per adottare nuove leggi sul procedimento amministrativo solo successivamente. Così, nel 1997 la Repubblica Federale di Jugoslavia (allora composta dalla Serbia e dal Montenegro) aveva adottato una nuova Legge sul procedimento amministrativo che rispetto alla legge del 1956 conteneva solo alcune minori modifiche, poiché la legge jugoslava era stata considerata appropriata anche per il nuovo tipo di ordinamento politico ed economico che si andava costruendo. È stato, quindi, solo con il cambiamento politico del 2000 che l'adozione di una nuova legge sul procedimento amministrativo<sup>75</sup> è stata inserita tra le priorità della riforma della PA.

Ciononostante, la riforma del procedimento amministrativo è stata segnata da un processo alquanto lungo e per certi aspetti confuso e poco trasparente, con diversi cambiamenti dei gruppi di lavoro incaricati nella redazione della nuova legge<sup>76</sup>. Si può senz'altro affermare che il procedimento amministrativo necessitava di alcune modifiche, principalmente per facilitare l'utilizzo delle tecnologie ICT e l'erogazione dei servizi di *e-Government*. La nuova Legge sul procedimento legislativo (*Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP*) è stata, infine, adottata nel 2016 (con entrata in vigore nel 2017). Come sostenuto da Todorović, "l'obiettivo di tali modifiche è di migliorare la qualità e la convenienza dei procedimenti amministrativi, rafforzare la certezza del diritto, la trasparenza, lo Stato di diritto e l'ulteriore armonizzazione con l'*acquis* europeo"<sup>77</sup>. Si può concludere che il nuovo ZUP ha modernizzato per certi aspetti il procedimento amministrativo e introdotto molteplici innovazioni, come lo *one stop shop* (sportello unico), la cooperazione e lo scambio di dati tra i diversi organi amministrativi e agevolazioni nella creazione dell'*e-Government*<sup>78</sup>. Ciò è stato effettivamente dimostrato dal rapido sviluppo dei servizi di *e-Government*<sup>79</sup> e dalla semplificazione delle procedure in alcune aree importanti, come il rilascio di documenti d'identità o permessi edilizi. Tuttavia, molteplici sono state anche le critiche da parte della più attenta dottrina amministrativistica, che ne ha evidenziato numerosi difetti, soprattutto l'"intrusione di concetti teorici nel testo legislativo"<sup>80</sup> e "la formulazione di nuovi principi in modo

<sup>75</sup> Legge generale sul procedimento amministrativo, G.U. 18/2016.

<sup>76</sup> Per un approfondimento cfr. I. Koprčić *et al.*, *Legal Remedies in Administrative Procedures in the Western Balkans – Comparative Study*, ReSPA – Regional School of Public Administration, 2016, 48-49 e S. Lilić, *Law on General Administrative Procedure – Anatomy of a Legislative Project with the Model for the General Reconstruction of LGAP*, YUKOM, Dosijsje, 2019.

<sup>77</sup> B. Todorović, *The New General Administrative Procedure Act – A Stepping Stone towards a Modern and Efficient Public Administration in Serbia*, in *European Review of Public Law*, 4/2017, 1411-1443.

<sup>78</sup> I. Koprčić *et al.*, *Legal Remedies in Administrative Procedures in the Western Balkans – Comparative study*, cit.

<sup>79</sup> Cfr. eUprava, <https://euprava.gov.rs/>.

<sup>80</sup> S. Lilić, *Law on General Administrative Procedure – Anatomy of a Legislative Project with the Model for the General Reconstruction of LGAP*, cit.

vago e impreciso”<sup>81</sup>. Nel paragrafo che segue, l’attenzione sarà concentrata, in particolare, al principio dello *one-stop shop* e alla procedura per il rilascio dei permessi edilizi, trasferita completamente in modalità telematica, fornendo così un buon esempio di come le due innovazioni siano state incorporate in un unico procedimento.

### **6.1. I terreni di semplificazione amministrativa più significativi: one-stop shop e e-Government – l’esempio del rilascio dei permessi edilizi**

Per i cittadini, ma in larga misura anche per le imprese, i due aspetti più importanti della semplificazione amministrativa sono rappresentati dall’introduzione dello *one stop shop* e l’*e-Government*.<sup>82</sup> Si tratta di due elementi che non possono essere considerati separatamente, tenendo presente che nel contesto moderno sono spesso implementati insieme. Come sottolinea Koprić: “Si ritiene che ci siano quattro fasi principali nello sviluppo dell’*e-Government* e, quindi, dello *one stop shop* telematico. La prima, è garantire che i cittadini siano informati sui servizi pubblici elettronici. La seconda, è la comunicazione unidirezionale con la possibilità di scaricare la modulistica dai siti degli enti pubblici. Nella terza fase, è assicurata l’interazione bidirezionale, ovvero che i moduli possano essere compilati ed inviati in modalità elettronica sui portali Internet. Nella quarta fase, è possibile una transazione completa in modalità elettronica”<sup>83</sup>.

Nel caso della Serbia, le quattro fasi sono state attuate per la maggior parte dei servizi pubblici elettronici. Ai sensi dell’art. 42 dello ZUP del 2016, se l’esercizio di uno o più diritti richiede l’azione di uno o più organi, l’utente si rivolge allo *one stop shop*. Si sottolinea, tuttavia, che l’istituzione dello *one stop shop* non pregiudica la competenza dell’organo amministrativo (quando più di un organo è competente nel procedimento), né il diritto dell’utente di rivolgersi direttamente all’organo competente, stabilendosi che tali azioni possano essere eseguite in modalità elettronica, per posta, o in altro modo ritenuto conveniente. La Serbia deve ancora attuare pienamente la Direttiva 2006/123/CE, che prevede l’istituzione di sportelli unici elettronici, il cui recepimento è stato previsto per il periodo 2018-2021<sup>84</sup>. Il rilascio dei

<sup>81</sup> D. Milkov, R. Radošević, *Legitimate Expectations in Administrative Procedure*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2020, 19.

<sup>82</sup> Si segnala che anche se non sono disponibili dati completi sulla soddisfazione dei cittadini e delle imprese circa l’implementazione dei servizi di *e-Government*, è possibile risalire ad alcuni dati qualitativi a livello dell’autogoverno locale, che indicano i miglioramenti raggiunti nella disponibilità dei servizi elettronici quando si confrontano gli anni 2014 e 2018, nonché varie esigenze di migliorare tali servizi. Per un approfondimento cfr. SwissPRO, *Assessment of e-Government Status in Local Self-Government Units*, SwissPro e-Government Development Index, Aprile, 2019.

<sup>83</sup> I. Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, cit. 562.

<sup>84</sup> Governo della Repubblica di Serbia, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU – treća revizija*, 2018, 284.



permessi edilizi ha rappresentato un grosso ostacolo per imprese e cittadini. Così, al fine di accelerare la procedura e incoraggiare gli investimenti nel paese, è stata modificata nel 2014 la Legge sulla pianificazione e costruzione (*Zakon o planiranju i izgradnji*), introducendo la c.d. procedura unificata che include, tra l'altro, la procedura per il rilascio dei permessi di costruire<sup>85</sup>. Dal 1 marzo 2015 è iniziata l'applicazione di alcune delle disposizioni relative allo *one stop shop*, mentre il termine per il completamento della transizione alla procedura unificata "nelle procedure per l'emanazione di atti in materia edilizia" è stato fissato per il 1 gennaio 2016. È interessante notare come il primo *one stop shop* sia stato creato dalla Legge (settoriale) sulla pianificazione e costruzione, ovvero prima che fosse intervenuto in materia lo ZUP del 2016.

Una delle principali differenze con la precedente procedura per il rilascio del permesso edilizio è data dal passaggio ad un nuovo sistema elettronico, che prevede la presentazione della documentazione nella sola forma elettronica e include l'utilizzo della firma elettronica qualificata<sup>86</sup>. La procedura unificata, come parte del sistema dello sportello unico, prevede inoltre che l'autorità competente ottenga *ex officio* tutti i documenti necessari, che devono essere, quindi, rilasciati dai titolari di pubblici poteri rendendo così più agevole il sistema per i richiedenti rispetto a quello precedente. Secondo la legge, l'autorità competente deve rilasciare il permesso di costruire entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione della domanda. Lo scopo di questa disposizione è di accelerare notevolmente la procedura, consentendo di ottenere il permesso e avviare la costruzione molto rapidamente. Ciò ha creato sfide per la PA soprattutto a livello locale. Tuttavia, il successo della riforma del rilascio dei permessi edilizi è stato attestato dalla lista *Doing business* della Banca Mondiale, dove la Serbia si è classificata al 9° posto su 190 economie (paesi e territori) nel 2020<sup>87</sup>.

## 7. La semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi

Un aspetto importante, infine, delle riforme amministrative è stato dato dalla riduzione degli oneri amministrativi, ovvero dalla semplificazione e riduzione del corpus normativo vigente ai fini di favorire lo sviluppo economico e ridurre le barriere amministrative per imprese e cittadini. Come in molti altri paesi sviluppati e in transizione, la riduzione *una tantum* degli oneri amministrativi è stata condotta e accompagnata da strutture

---

<sup>85</sup> Per un approfondimento cfr. M. Živković, M. Milenković, S. Nikolić-Popadić, *Modification of construction permits and transfer of subjective rights*, in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2019, 124-142.

<sup>86</sup> La firma elettronica qualificata (QES) è stata introdotta come parte delle riforme sull'*e-Government*.

<sup>87</sup> Governo della Repubblica di Serbia, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU – treća revizija*, 2018.

istituzionali permanenti con lo scopo di migliorare il processo di *better regulation*. Penev e Marušić sostengono che all’inizio del processo di transizione, la riforma della regolazione “era caratterizzata dalla deregolazione e dall’intensa stesura di nuovi regolamenti”<sup>88</sup>. Gli stessi autori notano che “vi sono stati problemi di implementazione a causa dell’inesistenza o del cattivo funzionamento di un’adeguata infrastruttura istituzionale”. Tuttavia, gli stessi autori concludono anche che l’intensificazione del processo di adesione all’UE nella regione ha influenzato positivamente nel complesso sia il procedimento legislativo che lo sviluppo di nuove istituzioni per la sua implementazione<sup>89</sup>. Come sottolinea Regonini: “Se la burocrazia può essere considerata un incubo, la semplificazione è il sogno che i politici, indipendentemente dal loro orientamento politico, promuovono costantemente come modello ideale di buon governo per un sano rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni”<sup>90</sup>. Dal 2003, i governi succedutisi in Serbia hanno così istituito organismi incaricati a facilitare una migliore creazione di politiche pubbliche e processi di regolazione.

Le riforme della regolazione sono state implementate in Serbia dal 2003, quando è stata introdotta per la prima volta l’analisi dell’impatto della regolamentazione<sup>91</sup>. In tale periodo è stato istituito anche il Consiglio per la riforma della regolazione del sistema economico della Serbia, che si riuniva occasionalmente. Nel dicembre 2010 è stata istituita, invece, l’Unità per l’implementazione della riforma della regolazione all’interno dell’Ufficio per la riforma della regolazione e l’analisi dell’impatto della regolazione (di seguito: Ufficio) (l’ufficio è stato istituito con decreto governativo, G.U. 89/10). Si è avuta, quindi, l’istituzione del Segretariato per le politiche pubbliche della Repubblica di Serbia come organo (amministrativo) speciale ai sensi della Legge sui Ministeri (*Zakon o Ministarstvima*)<sup>92</sup>.

Gli sviluppi successivi sono stati contrassegnati dall’adozione, da parte dell’esecutivo, della Strategia di riforma della regolazione per il periodo 2008-2011<sup>93</sup>, che conteneva una serie di obiettivi tra cui la riduzione degli oneri amministrativi di almeno il 25% entro il 2011, così come l’accelerazione e la riduzione delle procedure amministrative, nonché l’introduzione di uno *one stop shop* e dell’istituto del silenzio assenso nel caso di inerzia

---

<sup>88</sup> S. Penev, A. Marušić, *Countries and Its Significance for Their EU Accession Process*, in S.B. Salej, D. Eric, S. Redzepagic, I. Stosic (cur.), *Contemporary Issues in the Integration Processes of Western Balkan Countries in the European Union*, cit. 111.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> G. Regonini, *Administrative Simplification Between Utopia And Nightmare*, in M. Bait, M. Brambilla, V. Crestani (cur.), *Utopian Discourses Across Cultures – Scenarios in Effective Communication to Citizens and Corporations*, Frankfurt a.M, 2016, 106.

<sup>91</sup> Strategia sulle riforme normative e miglioramenti dei sistemi di gestione delle politiche pubbliche per il periodo 2016-2020, G.U. 1/2016, 1.

<sup>92</sup> G.U. 44/14.

<sup>93</sup> Strategia sulla riforma normativa nella Repubblica di Serbia per il periodo 2008-2011, G.U. 94/08.

dell'amministrazione, con l'obiettivo di migliorare il *rating* internazionale della Serbia in termini di qualità dell'ambiente imprenditoriale, soprattutto negli studi, quali *Doing Business* della Banca Mondiale e quelli sulla competitività del *World Economic Forum* per un minimo di 20 posizioni. Tale obiettivo non è stato raggiunto nei primi tre anni, ma insieme ad ulteriori processi di riforma degli anni successivi, il paese ha migliorato alla fine la sua posizione sulla lista *Doing Business* della Banca Mondiale, passando dal numero 90 nel 2008 al numero 43 nel 2017<sup>94</sup>.

La Strategia ha anche individuato le misure per raggiungere gli obiettivi prefissati e migliorare la regolazione: 1) stabilire i principi di buona regolazione; 2) migliorare il sistema AEP esistente; 3) abrogare o modificare *una tantum* i regolamenti obsoleti – *Comprehensive Regulatory Reform* (*Sveobuhvatna reforma propisa* – SRP). Quest'ultima misura è paragonabile all'iniziativa *HitroRez* avutasi in Croazia e spiegata nei paragrafi precedenti. Come affermato dall'attuale documento strategico, questo è stato "il primo documento di politica pubblica del governo nel campo della riforma della regolazione che si riferiva alla creazione di un ambiente economico favorevole, riducendo l'incertezza giuridica e aumentando la competitività dell'economia nazionale nel mercato mondiale ed europeo"<sup>95</sup>. Il c.d. meccanismo di "ghigliottina" è stato promosso nel paese nel 2009 con l'obiettivo di migliorare il contesto imprenditoriale e ha comportato una parziale riduzione degli oneri amministrativi, in particolare per le imprese, aggiungendosi ad altre iniziative già richiamate – principalmente l'*e-Government* e lo *one stop shop*. Tale processo è stato ampiamente influenzato dalle principali associazioni di imprese, in particolare quelle degli investitori stranieri, che pubblicano regolarmente raccomandazioni ed esercitano pressioni per la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Come sottolineato da Penev e Marušić "la semplificazione normativa, in particolare utilizzando meccanismi come la ghigliottina, rappresenta una riforma attraente per le strutture politiche che operano in ambienti politici non sufficientemente stabili come quelli dei Balcani occidentali, perché tale riforma può mostrare risultati concreti in un breve periodo di tempo". Gli stessi autori hanno concluso che nel 2011 il sostegno politico per tali tipi di riforme è stato alquanto diffuso in tutta la regione dei Balcani occidentali<sup>96</sup>, sottolineando ulteriormente che "la riforma si è concentrata meno sul numero di leggi da abolire, ma piuttosto sull'abolizione delle procedure amministrative non necessarie, riducendo i costi e il rischio regolamentare complessivo e aumentando la competitività dell'economia serba"<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. <https://tradingeconomics.com/serbia/ease-of-doing-business>.

<sup>95</sup> Strategia sulla riforma normativa e miglioramento del sistema di gestione delle politiche pubbliche per il periodo 2016-2020, G.U. 1/2016, 1.

<sup>96</sup> S. Penev, A. Marusic, *Countries and Its Significance for Their EU Accession Process*, in S. B. Salej, D. Eric, S. Redzepagic, Ivan Stosic (cur.), *Contemporary Issues in the Integration Processes of Western Balkan Countries in the European Union*, cit., 122.

<sup>97</sup> *Ibid.*

## 8. Osservazioni conclusive

I due decenni di riforme della PA in Croazia e Serbia, portate principalmente avanti sotto la spinta del processo di europeizzazione, sono stati indubbiamente segnati dall'introduzione di molteplici novità. Tra le innovazioni più importanti, comuni ad entrambi i paesi, si può senz'altro individuare l'adozione di una nuova legge sul procedimento amministrativo, così come gli interventi volti a semplificare i rapporti tra PA e cittadini/imprese, in particolare attraverso lo sviluppo di un sistema di gestione digitalizzata della PA.

Per quanto concerne, più precisamente, la Croazia, gli obiettivi principali delle riforme amministrative hanno riguardato una migliore protezione giuridica dei diritti dei cittadini, la modernizzazione e semplificazione del procedimento amministrativo, la regolamentazione delle tecnologie ICT, l'incorporazione e l'applicazione degli standard e dei principi amministrativi europei, la trasparenza dell'azione amministrativa e una maggiore efficienza della PA. Si tratta di obiettivi confluiti principalmente nel nuovo ZUP del 2009 che se, da una parte, ha sicuramente migliorato le garanzie dei cittadini nei confronti della PA, dall'altra, ha avuto meno successo nella riduzione degli oneri amministrativi. Al contempo, la semplificazione normativa, avviata principalmente con il progetto *HitroRez*, ha avuto un iniziale successo nella riduzione degli oneri burocratici gravanti sulle imprese, ma la successiva chiusura del progetto non ha permesso ulteriori interventi di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sui cittadini. Più in generale, le riforme adottate dal paese dal 2000 in poi non hanno certamente risolto i molteplici complessi problemi che continuano ad affliggere la PA croata, quali resistenza ai cambiamenti, evasione di responsabilità, clima di obbedienza, corruzione, politicizzazione, ecc.<sup>98</sup>. Ciononostante, tra i progressi di maggior rilievo si possono senz'altro annoverare l'introduzione dell'obbligo di trasparenza dell'azione amministrativa (che ha favorito, tra l'altro, significativi progressi nell'attuazione di strategie anti-corruzione)<sup>99</sup> e lo sviluppo dell'amministrazione digitale, soprattutto, la recente creazione dello *one stop shop e-Građani*, che ha facilitato la comunicazione tra PA e cittadini e introdotto una moltitudine di servizi pubblici elettronici. Lo sviluppo dell'*e-Government* è stato possibile anche perché si tratta di un'area che ha attratto un significativo e continuo supporto da parte delle maggiori forze politiche presenti nel paese<sup>100</sup>. Nonostante le critiche di una limitata modernizzazione

<sup>98</sup> Sul punto si rinvia più ampiamente a I. Koprić, *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia*, European Commission, 2018, 101-138.

<sup>99</sup> Cfr. I. Koprić, *Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization*, in P. Kovač, M. Bileišis (cur.), *Public Administration Reforms in the New (Eastern) EU Member States: Post-Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, cit., 365.

<sup>100</sup> Cfr. I. Koprić, *Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy*, cit., 22.

della PA, non vi è dubbio che la Croazia sia su una buona strada di riforma per quanto concerne il terreno della semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini, così come rimane indiscusso che sono state soprattutto le pressioni esterne, in particolare, l'Unione europea, a costituire il fattore trainante delle riforme amministrative. Secondo le proiezioni contenute nella Strategia *e-Hrvatska 2020*, si stima (in mancanza di dati iniziali) che entro il 2020 il 75% dei cittadini avrebbe utilizzato i servizi elettronici disponibili su *e-Gradani*, laddove il grado di soddisfazione per i servizi fruiti si sarebbe assestato al 60%.

Per quanto concerne la Serbia, la riforma della pubblica amministrazione e l'integrazione europea sono visti nel paese come due processi interconnessi, che si condizionano reciprocamente. La trasformazione e la modernizzazione dell'amministrazione, che il paese sta portando avanti da ormai due decenni, ha permesso l'implementazione di molteplici processi di riforma, tra cui la graduale introduzione dell'*e-Government* e l'attuazione del principio dello *one stop shop* si contraddistinguono come innovazioni più riuscite. Tutto ciò ha in qualche modo contribuito al progresso del paese nella classifica concernente la valutazione del contesto imprenditoriale. Tuttavia, come illustrato nei paragrafi precedenti, la riforma della PA è stata solo parzialmente implementata e l'influenza politica sulla PA e, in particolare, sulle nomine di alti funzionari pubblici, rimane tuttora alquanto marcata. Sebbene l'ingresso nell'UE della Serbia rimanga attualmente incerto, nelle successive fasi del processo di integrazione (2021-2030)<sup>101</sup> si rende necessaria una intensificazione delle riforme. Come è stato sottolineato: "le esperienze di altri Paesi in transizione, soprattutto di quelli che sono recentemente entrati a far parte dell'Unione europea, possono essere un prezioso aiuto, soprattutto per evitare le insidie delle riforme"<sup>102</sup>. In tal senso, l'esame dell'esperienza della Croazia nella riforma della PA diventa alquanto importante, tenendo presente la tradizione amministrativa comune dei due paesi. Al contempo, è necessario anche prendere in considerazione le significative differenze che esistono nel contesto in cui la Serbia sta preparando le sue riforme amministrative ai fini della adesione all'Unione europea.

---

<sup>101</sup> Per un approfondimento cfr. M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in *Osorin*, 2020, disponibile su: [www.osorin.it/uploads/model\\_4/.files/54\\_item\\_2.pdf?v=1608022440](http://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/54_item_2.pdf?v=1608022440).

<sup>102</sup> Cfr. S. Lilić, K. Golubović, *Evropsko upravno pravo*, cit., 128.

