

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Il sistema di giustizia amministrativa austriaco alla luce delle recenti riforme costituzionali

di Vincenzo Blanda

PRIMA PARTE
IL SISTEMA GIUDIZIARIO AUSTRIACO, QUADRO GENERALE.

1. Premessa

La Repubblica d'Austria è uno stato federale costituito dalle province federali di Vienna, Austria inferiore, Austria Superiore, Salisburgo, Tirolo, Vorarlberg, Carinzia, Stiria e Burgenland.

La forma di governo è quella di una democrazia parlamentare. L'Austria ha un territorio di 83.358,3 km quadrati e 8,3 milioni di abitanti (nel 2008). Il prodotto interno lordo nel 2007 è stato pari a 272,77 miliardi di Euro pari a 32.800 euro per abitante.

2. Il sistema giudiziario austriaco

Accanto al potere legislativo e ai settori amministrativi, il potere giudiziario è considerata il terzo pilastro dello Stato.

La Costituzione federale pone la magistratura esclusivamente sotto la competenza federale.

Le province federali, quindi, non possono istituire corti o stabilire una diversa organizzazione della giustizia.

Il sistema giudiziario è del tutto separato da quello amministrativo.

Esso comprende i tribunali ordinari e i dipartimenti della pubblica accusa, le carceri (istituzioni per l'applicazione delle sentenze) e i servizi di messa in prova.

Le strutture per la messa in prova fanno parte anche esse del sistema giudiziario. Queste attività sono state per la maggior parte trasferite ad associazioni private, che, tuttavia, sono sotto la supervisione del Ministero federale della Giustizia.

Il Ministro federale della Giustizia è il capo dell'amministrazione giudiziaria.

Il Ministro federale della Giustizia è uno dei supremi organi amministrativi dello stato federale ed è membro del Governo Federale.

3. Le Istituzioni

3.1. La Magistratura

3.1.1. I Compiti

E' compito dei giudici e dei pubblici ministeri assicurare la certezza del diritto.

Il sistema è improntato ai principi di legalità e di ragionevole durata del procedimento giudiziario.

Per tale ragione l'Austria ha creato e mantiene un'organizzazione efficace in grado di gestire in modo efficiente le funzioni del sistema giudiziario, attraverso una distribuzione equilibrata del carico di lavoro tra i giudici ed un alto tasso di copertura dei costi, sulla base dei ricavi provenienti dai servizi resi alla collettività.

Rientrano nelle attribuzioni della magistratura civile in primo luogo le questioni concernenti

 ISSN 2036-7821

crediti contrattuali, risarcimento danni, contenzioso relativo al diritto di proprietà, le questioni di diritto del lavoro e sociale; altre importanti attribuzioni sono quelle relative alla c.d. "volontaria giurisdizione" come ad esempio i casi di successione, le modalità di custodia, prestazioni di alimenti ai minori, le questioni di esecuzione, fallimento.
I tribunali si occupano anche del controllo sul registro fondiario e su quello delle imprese.

3.1.2. Principi

3.1.2.1. Il diritto a un processo davanti a un giudice

La Costituzione federale (art. 83 (2)) prevede il diritto di ciascun cittadino ad un processo davanti a un giudice professionale.
In aggiunta al criterio dell'oggetto delle questioni ed a quello del luogo (come ad esempio il domicilio del convenuto), la legge determina quali dei 166 giudici austriaci ha giurisdizione su una questione specifica.
La competenza di ciascun giudice è individuata in base a criteri oggettivi e materiali.

3.1.2.2. L'appello

Le decisioni dei Tribunali possono essere impugnate alla corte di appello.
I tribunali ordinari sono organizzati su più livelli.
Nell'esercizio del suo ufficio ogni giudice è indipendente, libero da tutte le istruzioni e vincolato soltanto alla legge.
In linea di principio, ogni decisione del tribunale può essere impugnata. I rimedi giuridici sono vari tipi di impugnazione ordinaria (appello; ricorso o richiesta di dichiarazione di nullità; opposizione).
Nelle questioni civili è possibile presentare un ulteriore ricorso contro la sentenza del giudice di secondo grado alla Corte Suprema di Vienna, ma solo in determinate circostanze.
Nell'ambito penale esistono generalmente solo due gradi di giudizio.
Oltre alle decisioni di giudici professionali, la Costituzione federale prevede anche la partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia, facendoli partecipare a collegi giudicanti.
Le corti a partecipazione popolare si occupano di reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o la pena detentiva da un minimo di cinque anni ad un massimo di più di dieci anni (come l'omicidio).
Nelle questioni civili i giudici non togati intervengono nella materia sociale e del lavoro, nonché in controversie di diritto commerciale.

3.1.3. I tribunali e procure - struttura e organizzazione

In tribunali ordinari sono organizzati su quattro livelli come di seguito indicato: 141 tribunali distrettuali, 20 tribunali regionali (o Corti di Giustizia), 4 corti d'appello (a Vienna, Graz, Linz, Innsbruck), la Corte suprema che ha sede a Vienna, 17 uffici di Procura della Repubblica (nell'ambito delle 20 corti di giustizia), 4 uffici di Procura presso le 4 Corti di appello e l'ufficio della Procura generale presso la Corte Suprema.
Esistono altresì 28 istituti penitenziari per l'esecuzione delle pene.

3.1.4. Le corti distrettuali

Le corti distrettuali costituiscono giudici di prima istanza e decidono le questioni civili di importo massimo non superiore a 10.000 euro, esse decidono anche determinati casi indipendentemente dal valore della causa, come le questioni di famiglia.
In materia penale giudicano di controversie punibili con ammenda o pena detentiva massima di un anno (ad esempio, lesioni colpose, furto).

3.1.5. I tribunali regionali di primo grado

I tribunali regionali di primo grado (denominati Corti di Giustizia) si occupano di questioni che non sono riservate ai tribunali distrettuali.

Inoltre, essi giudicano in seconda istanza sulle decisioni dei tribunali distrettuali.

3.1.6. Corti d'appello

Esistono quattro corti d'appello che si trovano a Vienna (con competenza su Vienna, Bassa Austria e Burgenland), Graz (con competenza su Stiria e Carinzia), Linz (con competenza su Alta Austria e Salisburgo) e a Innsbruck (con competenza su Tirolo e Vorarlberg).

Le corti di appello si occupano di questioni di diritto civile e penale.

Esse svolgono un ruolo particolare nella gestione del sistema giudiziario: il presidente della corte d'appello è responsabile della gestione di tutti i tribunali nell'ambito del proprio distretto. Nell'ambito di questa funzione, egli risponde in via diretta ed esclusiva al ministro federale della Giustizia.

3.1.7. La Corte Suprema

La Corte Suprema di Vienna è la più alta istanza in materia civile e penale.

Avverso le decisioni della Corte Suprema non è consentito alcun rimedio.

La Corte Suprema contribuisce in modo importante all'applicazione uniforme del diritto sul territorio nazionale.

3.1.8. I gradi di giudizio in materia civile

I tribunali distrettuali (e le corti di giustizia regionali) sono tribunali di primo grado, le corti di appello si collocano a livello regionale.

Nelle ipotesi in cui i tribunali regionali agiscano come giudici di primo grado (giudice monocratico o collegiale) l'appello avverso le loro decisioni è trattato dalla corte d'appello.

Nei casi più importanti è consentito un ulteriore appello presso la Corte Suprema, per cui nei giudizi civili è previsto un triplice grado di giudizio.

3.1.9. I gradi di giudizio in materia penale

Avverso le decisioni delle corti distrettuali è possibile proporre appello alle corti regionali, che giudicano in composizione collegiale (con tre giudici).

Nelle ipotesi in cui i tribunali regionali agiscono come giudici di primo grado (giudice monocratico o collegiale) per reati che prevedono una pena massima di cinque anni carcere, come, ad esempio, la falsa testimonianza resa in giudizio, l'appello avverso le loro decisioni è trattato dalla corte d'appello.

Nelle ipotesi in cui sia stata emessa una decisione da un giudice non togato monocratico o nell'ambito di una giuria di un tribunale regionale è possibile proporre appello presso la Corte Suprema.

3.1.10. I pubblici ministeri

Gli Uffici del pubblico ministero sono separati dai tribunali, essi tutelano l'interesse pubblico nell'amministrazione della giustizia penale, rappresentando l'accusa nei procedimenti penali.

I pubblici ministeri fanno parte dell'autorità giudiziaria, sono separati dai tribunali, ma non sono indipendenti. Essi infatti sono inseriti in una struttura gerarchica e sono vincolati alle istruzioni provenienti dagli uffici dei pubblici ministeri di livello superiore e, infine, del Ministro federale della giustizia.

Le direttive provenienti dai pubblici ministeri di grado più elevato o dal ministro federale della Giustizia possono essere adottate solo in forma scritta e devono essere motivate. Esse poi devono essere registrate nel fascicolo penale.

Il ministro federale della Giustizia ha la responsabilità ministeriale ed è quindi tenuto a riferire al Parlamento delle determinazioni adottate.

Il personale degli uffici del pubblico ministero deve eseguire gli ordini impartiti dal capo dell'ufficio; tuttavia, qualora ritengano che un ordine sia contrario alla legge, possono chiedere che l'ordine venga ribadito in forma scritta.

Gli uffici di pubblico ministero sono quindi organizzati in forma gerarchica e ciò comporta (contrariamente alle decisioni giurisdizionali)

che le loro determinazioni non possono essere contestate con rimedi di ordine giurisdizionale.
I pubblici ministeri dei tribunali hanno il compito di rappresentare l'accusa e chiedere il rinvio a giudizio, dinanzi al giudice regionale e ai tribunali distrettuali.
I procuratori distrettuali rappresentano l'atto di accusa dinanzi ai tribunali distrettuali, essi sono funzionari con specifiche competenze, ma non richiedono una formazione universitaria.
Gli uffici dei pubblici ministeri di grado superiore si trovano presso le corti d'appello di Vienna, Graz, Linz e Innsbruck.
L'Ufficio Generale del Procuratore presso la Corte Suprema, costituisce una posizione speciale.
Egli risponde direttamente al Ministro federale della giustizia e non può rivolgere istruzioni agli uffici del pubblico ministero distrettuali e agli uffici dei pubblici ministeri presso le corti di appello.
Il procuratore generale può presentare reclami presso la Corte Suprema al fine di assicurare l'osservanza della legge in materia penale, quando le parti non hanno (più) alcuna possibilità di proporre appello.
Il procuratore generale svolge quindi l'importante funzione di preservare l'uniformità del diritto, e la certezza del diritto in materia di diritto penale.

3.2. Le Corti di Giustizia

3.2.1. La posizione speciale di diritto pubblico delle corti di giustizia

La Corte costituzionale e la Corte amministrativa rivestono una posizione particolare all'interno del sistema giudiziario Austriaco.
Esse infatti, anche se sono indipendenti, non fanno parte del sistema giurisdizionale, ma godono di ampia autonomia organizzativa.
Entrambe si trovano a Vienna ed hanno competenza su tutto il territorio nazionale. Sono separate dai tribunali ordinari per quanto riguarda le loro funzioni, in quanto non hanno competenza in materia civile e penale, avendo specifiche responsabilità nel campo del diritto pubblico.
Le decisioni dei tribunali ordinari non sono pertanto soggette al controllo delle corti di giustizia, tuttavia la Corte Suprema, come giudice di ultima istanza in materia civile e penale, deve anche verificare la conformità delle sentenze alla Costituzione.

3.2.2. La Corte costituzionale

Il compito principale della Corte costituzionale è quello di verificare la conformità delle leggi austriache alla Costituzione, e indica anche i diritti fondamentali dei cittadini austriaci.
Essa, in particolare, è chiamata a esaminare la conformità alla costituzione delle leggi federali e di quelle provinciali (distretti) e degli atti adottati dagli organi amministrativi.
A differenza delle altre corti, i giudici della Corte Costituzionale non fanno parte della magistratura, svolgendo il loro ruolo a titolo onorifico. Possono essere nominati giudici costituzionali solo personalità di spicco, che hanno raggiunto elevati traguardi in altre carriere professionali nel campo del diritto.
La maggior parte dei giudici della Corte Costituzionale esercita il proprio ufficio non a pieno titolo e può continuare ad esercitare la professione precedente (ad esempio: giudici o professori universitari; invece i dipendenti pubblici devono essere liberati dalle loro funzioni ufficiali e collocati in una speciale posizione perché possano svolgere le funzioni di giudice costituzionale).
La Corte Costituzionale si riunisce solo per le sessioni, che abitualmente si tengono quattro volte l'anno.

3.2.3. Il tribunale amministrativo

Il tribunale amministrativo è chiamata ad esaminare in termini di legittimità l'attività della pubblica amministrazione; ad eccezione delle ordinanze di carattere generale che possono essere esaminate ed eliminate solo dalla Corte Costituzionale. I tribunali amministrativi esa-

minano i reclami contro i provvedimenti di ultima istanza adottati da organi amministrativi, di cui controlla la legittimità e che può annullare qualora ritenuti illegittimi.

3.3. I collegi arbitrali

Anche i collegi arbitrali si differenziano dai tribunali ordinari.

Essi non sono istituzioni pubbliche, ma organismi privati, che agiscono sulla base di un accordo di diritto privato: i cosiddetti accordi di arbitrato, per mezzo dei quali le parti accettano la decisione di un tribunale arbitrale nell'ambito di uno specifico contenzioso.

I vantaggi connessi al giudizio arbitrale riguardano: la possibilità per le parti di nominare persone di loro fiducia per ottenere una decisione, l'adozione delle decisioni da parte di esperti, l'adozione delle decisioni sulla base di accordi tra le parti che non sono vincolate a norme rigorose.

I problemi connessi all'arbitrato riguardano l'obiettività delle decisioni arbitrali e i costi spesso elevati dei procedimenti arbitrali che spesso riguardano attività e scambi commerciali.

Le decisioni dei collegi arbitrali ("lodi") sono vincolanti per le parti coinvolte, tuttavia, in caso di gravi errori procedurali, è possibile chiedere che il lodo venga annullato e deciso dai tribunali ordinari.

I collegi arbitrali non hanno alcun potere sanzionatorio o di esecuzione, in altre parole, i collegi arbitrali, non possono imporre sanzioni e non possono far valere le loro decisioni mediante l'applicazione di misure coercitive. Questo è riservato esclusivamente allo Stato, vale a dire al giudice ordinario.

3.4. Il Sistema penitenziario

3.4.1. Premesse

Il ministro federale della Giustizia è anche responsabile per il sistema penitenziario. La Costituzione federale individua e ripartisce le attribuzioni federali e statali per quanto riguarda la disciplina legislativa e l'organizzazione del sistema di detenzione. La base giuridica del sistema penitenziario austriaco è costituita dalla legge del 1969 sul sistema penitenziario.

3.4.2. Gli istituti di pena - tipi e numero

In Austria esistono 28 istituti di reclusione:

7 prigioni per gli uomini che sono stati puniti con la sanzione della reclusione superiore a 18 mesi;

1 carcere per i minori;

1 carcere per le donne;

3 istituti per l'esecuzione di misure restrittive;

16 carceri giudiziarie presso i tribunali regionali per la detenzione di persone sottoposte a giudizio penale.

Vi sono poi 16 istituti penitenziari che sono in parte gestiti come imprese agricole.

La dimensione degli istituti penitenziari varia potendo ospitare da un minimo di 63 ad un massimo di 990 detenuti.

3.4.3. La reclusione: modalità e finalità

Il sistema giuridico austriaco prevede tre modelli di detenzione: la custodia cautelare, la detenzione come pena e le misure preventive connesse alla detenzione.

La custodia cautelare è disposta nei confronti di persone gravemente sospettate di aver commesso un reato, nelle ipotesi in cui vi sia pericolo di fuga, il rischio di alterazione delle prove oppure quello di commettere nuovi reati o di reiterare quello per il quale si è indagati.

Le misure detentive sono disciplinate dal Codice di procedura penale del 1975.

Ai sensi del § 20 del codice di procedura penale, l'esecuzione della pena detentiva serve a reinserire la persona condannata nella società civile e a promuovere il senso di legalità al fine di evitare che continui a commettere reati.

Il codice penale-legge prevede due tipi di pene: la reclusione e la multa.

La sanzione penale è una reazione ad un precedente comportamento colpevole del condannato. Inoltre, il codice penale prevede delle misure

di prevenzione che sono commisurate alla pericolosità del reo.
Esse sono volte a migliorare il comportamento del criminale e a proteggere la società, e sono applicate anche nelle ipotesi in cui non è possibile imporre una pena in assenza di colpa (ad esempio per mancanza di responsabilità penale).
Una delle misure di prevenzione più importanti è la restrizione di persone affette da disturbi mentali in appositi istituti. E' una misura che può essere imposta per un periodo limitato, e deve essere riesaminata almeno una volta all'anno.

3.4.4. Misure alternative alla detenzione
Negli anni passati l'Austria si è impegnata ad introdurre sanzioni alternative che potessero andare a beneficio per la società.
Una delle principali forme di sanzioni alternative è costituita dall'affidamento di servizi da svolgere in favore della comunità.
Si tratta di misure che sono state ben accolte, tanto è vero che ogni anno a circa 54.000 persone si offre la possibilità di svolgere una forma di servizio sociale e che oltre 45.000 accettano questa possibilità.

3.4.5. I detenuti
Nelle carceri Austriache sono detenute circa 8300 persone. Di queste, 5.700 scontano una pena detentiva, 1.700 sono detenute in custodia cautelare, 150 sono ristretti per effetto di provvedimenti amministrativi, 800 persone sono trattenute per l'applicazione di altre misure.
Circa il 6% dei detenuti è costituito da donne ed il 6% sono giovani adulti (persone tra i 18 e 21 anni).
Circa 3.500 detenuti, vale a dire il 43% non sono di nazionalità austriaca e proviene da più di 100 nazioni.
Ogni detenuto capace è obbligato a lavorare. Il lavoro è considerato importante per l'apprendimento tecnico e sociale. Negli istituti penitenziari sono presenti circa 50 tipi di differenti laboratori e attività di impresa.
I detenuti percepiscono un compenso per il loro lavoro, al fine di poter essere poi reinseriti nella vita sociale dopo aver scontato la pena detentiva.

3.4.6. La gestione del sistema penitenziario
Il sistema penitenziario rientra nelle competenze del Ministero federale della giustizia.
L'autorità centrale responsabile del sistema penitenziario ("*Stabsstelle Strafvollzug*") è un organo di supporto e di consulenza per il Ministro della Giustizia.
Il 1.1.2007 è stato istituito un nuovo Dipartimento per il servizio penitenziario (*Vollzugsdirektion*) che svolge funzioni di vigilanza degli istituti penitenziari alle dirette dipendenze del ministro della Giustizia e costituisce la più importante autorità operativa del sistema penale austriaco.

3.4.7. Le risorse del sistema penitenziario
Negli istituti penitenziari austriaci lavorano 3593 persone di cui 3.087 sono agenti di polizia addetti agli istituti di pena.
Non esistono solo addetti agli istituti di pena, ma vi sono anche responsabili addetti ai laboratori e ai luoghi di lavoro, medici, psichiatri, psicologi, sociologi e insegnanti (pedagogisti).
Vi sono anche assistenti sociali, infermieri e assistenti di reparto ed altro personale carcerario con diverse qualifiche.
Vi sono specifiche strutture aderenti per la formazione delle guardie carcerarie ed il loro continuo aggiornamento.

3.4.8. Le risorse di bilancio per il sistema penitenziario
Le spese per il sistema penitenziario nel 2007 sono state pari a circa € 342.000.000, di cui € 154.900.000 sono stati spesi per il personale ed € 187.300.000 per la gestione delle strutture.

3.4.9. La messa in prova

L'Austria ha affidato i servizi di messa in prova a un organismo privato la "*Neustart - Bewhrungshilfe, Konflikteregelung, Soziale Arbeit* (nuova istituzione dei servizi in prova, soluzione dei conflitti e lavoro sociale).
La "*Neustart*" opera in tutta l'Austria, oltre a offrire dei servizi di messa in prova, propone anche soluzioni alternative alla detenzione, si occupa dell'assistenza alle persone rilasciate dal carcere, fornisce strutture abitative.
La *Neustart* dispone di impianti in tutte le province federali. Le iniziative comprendono anche consulenza e assistenza a seguito di rilascio dal carcere, centri di comunicazione, formazione per il lavoro, servizi comunitari, assistenza ai minori e alle vittime di reati.

3.5. Il ministero federale della Giustizia.
3.5.1. Il Ministro federale della giustizia - organo supremo amministrativo
L'amministrazione giudiziaria fa capo al Ministro federale della giustizia.
Il ministro federale della Giustizia fa parte degli organi amministrativi dello Stato federale ed è membro del Governo federale.
E' responsabile della gestione politica, del coordinamento e del controllo sul sistema giudiziario (compreso il sistema penitenziario), insieme a tutte le unità di servizi associati.

3.5.2. L'organizzazione
Allo stato attuale il Ministero ha un organico di circa 210 addetti che lavorano nelle Direzioni amministrative: la Direzione per Amministrazione centrale e coordinamento (coordinamento, revisione, pubbliche relazioni, la tecnologia dell'informazione e la gestione del sistema giudiziario), la Direzione per la legislazione ed il diritto civile, la Direzione per la legislazione penale, la Direzione per l'Amministrazione ed il Personale e la Direzione della giustizia penale.

3.5.3. I compiti del Ministro della Giustizia
3.5.3.1. Iniziativa legislativa
Un compito importante del ministero federale della Giustizia è quello di preparare gli atti legislativi, soprattutto in materia civile e penale.
Il diritto civile comprende il diritto di famiglia e le successioni, il diritto dei contratti, il diritto societario, il diritto d'autore e le disposizioni in materia di gestione dei procedimenti civili, esecuzioni e fallimenti.
Il ministero federale della Giustizia prepara anche proposte di legislazione in materia penale e diritto processuale penale, il sistema penitenziario.
La legislazione giudiziaria incide notevolmente sulla sfera privata e personale dei cittadini, per cui un ampio consenso sulle disposizioni relative a tali sfere personali, garantisce un alto livello della loro accettazione da parte della popolazione.

3.5.3.2. L'indipendenza del potere giudiziario
L'indipendenza del potere giudiziario costituisce cardine delle decisioni in materia civile e penale. Alcune questioni sono trattate dagli "*Rechtspfieger*", che sono funzionari del tribunale con una formazione specifica.
La Costituzione garantisce l'indipendenza dei giudici, sin nella fase della formazione; un giudice può essere rimosso dalla carica o trasferito ad altra sede solo dopo uno specifico procedimento giudiziario.
Ciascun giudice è legati soltanto alla legge; nessuna istituzione interna o esterna al sistema giudiziario può emettere ordini o direttive in relazione ad un procedimento giurisdizionale.
I giudici sono nominati dal ministro federale della giustizia in conformità a un'obiettiva procedura di selezione.
Il ministero federale della Giustizia è responsabile per il mantenimento e lo sviluppo delle attività dei tribunali e delle altre istituzioni giudiziarie, l'assunzione e la gestione del personale, il reperimento delle risorse organizzative per il funzionamento dei tribunali ordinari, gli uffici del pubblico ministero, le carceri ed i servizi di affidamento in prova.

4. Le Professioni Legali

4.1. I dipendenti del sistema giudiziario austriaco

Allo stato in Austria vi sono circa 1.700 giudici togati. Inoltre vi sono giudici non togati che possono anche far parte della giuria nei casi penali ed altri che hanno particolare competenza nel settore commerciale, nel settore sociale e del lavoro.

I pubblici ministeri sono circa 300.

Vi sono circa 4.800 dipendenti pubblici che assicurano il corretto funzionamento dei tribunali e degli uffici di pubblico ministero.

Circa 3.600 dipendenti (comprese circa 3100 guardie carcerarie) lavorano nell'ambito del sistema penitenziario.

4.2. Osservazioni generali.

Oltre ai giudici, che applicano la legge e giudicano sulle singole questioni, altre importanti figure partecipano all'amministrazione della giustizia.

Al riguardo si segnala la figura del pubblico ministero che rappresenta lo Stato nei procedimenti penali.

A seguito di una riforma complessiva del procedimento penale il pubblico ministero è diventato anche responsabile della conduzione delle indagini preliminari nei procedimenti penali, a decorrere dal 1° gennaio 2008.

Altra figura rilevante è quella dell'avvocato.

La legge impone l'obbligo della difesa tecnica presso le giurisdizioni superiori e, in genere, anche dinanzi alle corti distrettuali nelle ipotesi in cui le controversie abbiano un valore rilevante.

Altra figura è quella dei notai che svolgono compiti nelle procedure di esecuzione, di successione o nelle aste pubbliche. Essi svolgono anche attività di certificazione e autenticazione.

I "*Rechtspfieger*", come già detto, sono dipendenti pubblici ai quali sono assegnati alcuni compiti, chiaramente definiti dalla legge, in primo grado relativi alle questioni civili (ad esempio alcune azioni di esecuzione, tenuta dei registri commerciali e le questioni di eredità).

In Austria prestano servizio circa 600 *Rechtspfieger*.

4.3. La formazione Legale.

Si tratta di una caratteristica comune a tutte le professioni legali (con l'eccezione dei "*Rechtspfleger*") che prevedono un percorso comune che prevede la laurea in giurisprudenza presso una delle università austriache (di Vienna, Graz, Linz, Salisburgo e Innsbruck).

Alla laurea segue un periodo di nove mesi di tirocinio presso i tribunali e poi una formazione professionale specifica, che è diversa per le singole professioni legali.

4.4. Studi di diritto.

Per accedere alle facoltà universitarie di diritto occorre conseguire la maturità presso una scuola secondaria superiore e dimostrare una certa conoscenza del latino.

Dopo il corso di laurea è possibile frequentare un corso di dottorato, che consente di ridurre la durata del corso di formazione per avvocati e notai.

Al termine del corso di laurea si consegue il grado accademico di "*Magister der Rechtswissenschaften*" (Master di Diritto), il master costituisce requisito per l'accesso al corso di dottorato in diritto.

Al termine del corso di dottorato si consegue il grado accademico di "*Doktorin der Rechtswissenschaften*" (Dottore in Legge).

4.5. Il tirocinio presso le Corti

Coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza possono essere ammessi ad un tirocinio presso il tribunale per un periodo di nove mesi, previo decreto del Presidente della Corte d'appello.

I tirocinanti durante il periodo di formazione intrattengono un rapporto di lavoro con lo Stato

federale e ricevono un contributo alla loro formazione come retribuzione per il loro lavoro.
Possono essere ammessi al tirocinio anche coloro che hanno conseguito la laurea presso un'università straniera purché siano in possesso di un adeguato livello di conoscenza della lingua tedesca.

4.6. Il quadro organico

Allo stato in Austria prestano servizio circa 1.700 giudici di carriera (dei quali 63 sono assegnati al Tribunale amministrativo, il numero però dovrà essere riconsiderato alla luce della recente modifica costituzionale che ha attribuito agli UVS – collegi amministrativi indipendenti - natura giurisdizionale).
I giudici non togati non seguono una formazione specifica e lavorano su base volontaria.
I giudici professionali hanno un rapporto di lavoro con lo Stato federale regolato dal diritto pubblico.
Oltre alla Costituzione federale, altra fonte principale del diritto che regola la formazione e lo status professionale dei giudici è costituita da una legge dello Stato.
I Giudici professionali sono nominati a tempo indeterminato e possono prestare servizio fino al compimento del 65° anno.
Ai sensi degli articoli 87 e 88 della Costituzione federale, i giudici sono indipendenti dallo Stato sia nell'applicazione della legge che nelle decisioni delle questioni.
Tale autonomia si esprime nell'assoluta libertà dei giudici rispetto a qualsiasi direttiva o ordine (indipendenza oggettiva), nell'impossibilità di subire un trasferimento presso altro ufficio (indipendenza personale).
I giudici sono vincolati soltanto alla legge e decidono esclusivamente sulla base delle proprie convinzioni giuridiche; né sussiste il principio del precedente vincolante.
Una deroga ai suddetti principi riguarda soltanto le questioni di ordine amministrativo (direttive che assicurano il coordinamento ed il funzionamento del sistema giudiziario) per cui i giudici sono vincolati alle istruzioni provenienti dagli organi superiori. Tuttavia il principio di autonomia e indipendenza regola la distribuzione degli affari presso i Tribunali e le nomine presso i vari uffici dei Tribunali.
I giudici che hanno violato i loro doveri professionali ed etici, sono sottoposti a procedimento disciplinare ed eventualmente anche penale.
I requisiti per accedere al periodo di formazione dei giudici sono:
il compimento degli studi universitari, il possesso della cittadinanza austriaca, l'attitudine allo svolgimento delle funzioni, il compimento di un tirocinio di nove mesi presso le corti, il superamento di una prova scritta e di una prova psico-attitudinale, condotta da uno psicologo indipendente.
Accertato il possesso dei suddetti requisiti, i giudici sono ammessi a un corso di formazione della durata di quattro anni che prevede anche un tirocinio presso le corti.
Il tirocinio si svolge nell'ambito di un tribunale distrettuale o una corte di primo grado. Al termine del periodo di formazione si è ammessi a sostenere le prove di ammissione alla carriera di giudice professionale. Sono previste delle prove scritte e orali. Al superamento dell'esame consegue la nomina, riservata al Presidente Federale, che ha delegato tale funzione al ministro federale della Giustizia.

4.7. La pubblica accusa

I rappresentanti dell'accusa fanno parte dell'autorità giudiziaria e sono separati dai magistrati che esercitano le funzioni giurisdizionali. I compiti più importanti del pubblico ministero riguardano l'avvio di un procedimento penale e la conduzione delle indagini preliminari.
Il Pubblico Ministero è tenuto a osservare le direttive dei propri superiori.
In Austria i pubblici ministeri sono circa 300.
I pubblici ministeri sono legati da un rapporto di diritto pubblico con lo Stato federale e rap-

presentano l'interesse pubblico nei procedimenti innanzi ai tribunali.
Nei procedimenti penali, i pubblici ministeri sostengono l'accusa e sono quindi parte del procedimento. Tuttavia, essi sono tenuti ad agire con imparzialità nei confronti di tutte le parti: essi devono ricercare le circostanze aggravanti così come quelle attenuanti, con la stessa diligenza e cura. Il pubblico ministero dirige le investigazioni avvalendosi della collaborazione della polizia.

4.8. Gli Avvocati

4.8.1. Osservazioni generali

Gli avvocati possono esercitare la professione previa ammissione al registro degli avvocati: "Rechtsanwaltsliste".
La base normativa più importante per l'esercizio della professione è il regolamento per la professione di avvocato.
Vi è un'associazione di avvocati ("*Rechtsanwaltskammer*") in ogni provincia federale. A livello federale, gli avvocati fanno parte dell'associazione Rechtsanwaltskammertag. Le associazioni degli avvocati sono enti di diritto pubblico (*Kammern*) che tutelano gli interessi dei professionisti. In Austria attualmente vi sono più di 5.300 avvocati.

4.8.2. Ambito di attività

Gli avvocati rappresentano le parti in tutte le azioni giudiziali ed extragiudiziali, innanzi ai Tribunali e alle autorità; prestano servizi di consulenza legale in varie questioni giuridiche e stipulano contratti o agiscono.
Gli avvocati hanno l'obbligo di tutelare gli interessi dei loro clienti. Essi sono quindi soggetti all'obbligo del segreto, protetto dalla legge con severe norme disciplinari. Essi quindi possono essere sanzionati in caso di violazione dei loro doveri professionali, per tale ragione hanno l'obbligo di contrarre un'assicurazione per la responsabilità professionale, necessaria per potersi inscrivere presso la associazione di categoria.
Gli avvocati ricevono un compenso per i loro servizi, che è oggetto di accordo con la parte. Tuttavia la legge prevede delle tariffe professionali per l'attività svolta dagli avvocati innanzi alle corti di giustizia.
Le tariffe professionali servono come base per un accordo. In caso di contrasto la congruità del compenso è valutata da un comitato istituito presso l'ordine degli avvocati.
Per le persone indigenti gli avvocati ricevono un compenso dallo Stato.
Per esercitare la professione di avvocato occorrono cinque anni di pratica legale, di cui almeno nove mesi devono essere trascorsi come tirocinante presso le corti di giustizia, ed almeno tre anni devono essere svolti come praticante avvocato ("*Rechtsanwaltsanwarter*") presso un professionista già in servizio. Qualora il candidato abbia partecipato all'attività di formazione organizzata dalle associazioni forensi, l'esame può essere sostenuto dopo tre anni di pratica legale.

4.9. I Notai

I Notai esercitano una funzione pubblica. I Notai conseguono la nomina mediante un atto dello Stato e sono incaricati presso una specifica sede.
Essi tuttavia non sono dipendenti pubblici, in quanto non hanno un rapporto di lavoro con lo Stato federale.
Il ministro federale della Giustizia individua le sedi degli uffici notarili, allo stato esistono 483 sedi di uffici notarili.
Presso ogni provincia federale è istituito un consiglio di notai; inoltre, vi è la Camera austriaca dei notai che si occupa della tutela della professione e della organizzazione delle attività dei notai in Austria.
L'attività dei notai è disciplinata da una legge federale, essa è distinta in:
- attività di esecuzione di atti pubblici, custodia di oggetti di terze parti e attività di autenticazione (come ad esempio: lotterie nazionali, assemblee delle società per azioni);

- redazione di scritture private tra parti, esecuzione di atti ufficiali su indicazione di un tribunale nei procedimenti in materia di volontaria giurisdizione o procedimento non contenzioso.
I notai sono altresì chiamati a gestire i casi di successione testamentaria ed ereditaria.
Il compito principale del notaio, come soggetto preposto ad amministrare la giustizia in modo indipendente ed imparziale, è quello di prestare assistenza alle persone che intendono stipulare dei negozi giuridici.
La loro presenza garantisce la certezza del diritto anche allo scopo di scongiurare il contenzioso tra le parti.
Nella loro qualità di redattori di atti pubblici e per le funzioni che essi svolgono come incaricati dall'autorità giudiziaria, i notai sono soggetti ad un controllo speciale esercitato dal ministro federale della Giustizia, dall'autorità giudiziaria e dalle camere dei notai.
Il potere disciplinare è esercitato dalle corti d'appello e dalla Corte Suprema.
In caso di violazione del regolamento che disciplina l'attività dei notai, il potere disciplinare è esercitato dalle camere dei notai e dalla Camera austriaca dei notai.
Inoltre, i notai possono essere chiamati a rispondere delle loro mancanze sia in sede civile sia penale.
Per svolgere la propria attività, i notai devono stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile professionale.
Coloro che desiderano diventare notai dopo aver completato gli studi di legge, oltre a svolgere attività presso lo studio di un notaio, devono iniziare un tirocinio presso le corti della durata di nove mesi e iscriversi presso il registro dei praticanti, che è tenuto dalle camere dei notai.
Gli aspiranti possono iscriversi nel registro dei praticanti fino all'età di 35 anni.
Per diventare notai occorre superare sia prove scritte sia orali, dopo aver frequentato un corso di formazione obbligatorio ed un tirocinio della durata di 18 mesi.
L'età massima per la professione di notaio è di 70 anni.

Fonti: www.justiz.gv.at, Marcus Hanker, Sigfrid Urbanek: JustizRechtStaat, Forum Politische Bildung, 44.

SECONDA PARTE
LE LINEE GENERALI, COSTITUZIONALI E LEGISLATIVE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA AUSTRIACO.

1. Introduzione
L'ordinamento giuridico austriaco presenta nel settore amministrativo elementi di particolare interesse, perché sono previsti e ampiamente utilizzati per risolvere le controversie tra privati e pubblica amministrazione vari tipi di rimedi di tipo giustiziale, diversi per ambiti di intervento, per procedura e per gli effetti giuridici che producono.
La maggior parte di tali rimedi si pone come presupposto per l'eventuale, successiva, proposizione dei ricorsi giurisdizionali e sembra essere realmente efficace in quanto la decisione dell'organo amministrativo appare nella maggior parte dei casi in grado di risolvere la questione oggetto della controversia in modo soddisfacente e credibile.
Un secondo aspetto che si presenta come molto interessante e utile per un'analisi dei rimedi giustiziali nel sistema austriaco è che la maggior parte di questi sono previsti e disciplinati nella legge sul procedimento amministrativo e sono strettamente legati a una visione fortemente procedimentalizzata dello svolgimento della funzione amministrativa e, corrispondentemente, della relazione dei privati con la pubblica amministrazione e della loro tutela nei confronti di quest'ultima.
In Austria, la prima legge generale sul procedimento (AVG) è stata emanata nel 1925 e costituisce uno strumento indispensabile per il per-

seguimento degli obiettivi di certezza del diritto e di semplificazione dell'attività amministrativa.
La legge del 1925 è stata modificata molte volte lungo gli ottanta anni della sua vigenza, ma ne è rimasto immutato l'impianto fondamentale. La versione attuale della legge generale sul procedimento (*Allgemeines Verwaltungsveifahrensgesetz*, AVG) è del 1991, ma anche quest'ultima versione ha subito aggiornamenti e modifiche.
L'idea del procedimento nell'ordinamento austriaco, oltre a soddisfare l'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione, in senso oggettivo, assolve anche una funzione in senso lato "giustiziale", in cui è enfatizzata soprattutto la garanzia del "contraddittorio" fra amministrazione e privati, anche nella prospettiva di assicurare il maggior rispetto possibile ai diritti dei cittadini.
Nell'ordinamento austriaco il sistema di tutela si fonda, sin dalle sue origini, su un "doppio binario": quello delle garanzie giurisdizionali e quello delle forme di giustizia interna, fornite dalla stessa amministrazione pubblica. Entrambe tali modi sono considerate espressioni dello Stato di diritto e la loro compresenza è una peculiarità del sistema austriaco, che lo distingue da altri modelli di garanzia nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione[1].
Nell'ambito del sistema di rimedi amministrativi di tipo giustiziale, previsti dalla legge sul procedimento austriaca, rilievo del tutto peculiare assume la funzione di tipo oggettivo, che affianca quella di tipo soggettivo, della tutela non giurisdizionale rispetto agli atti e all'attività dell'amministrazione; essa, infatti, è preordinata non soltanto alla tutela delle posizioni soggettive dei privati che vengono in contatto con l'attività amministrativa, ma anche alla garanzia dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione stessa, soprattutto, del rispetto della legalità.
Tutto ciò comporta la possibilità per tutte le forme di rimedio di tipo giustiziale di modificare nel merito gli atti impugnati, capacità che differenzia maggiormente tali strumenti dalla tutela giurisdizionale.
In Austria, quindi, la tutela in via amministrativa riveste un'importanza particolare anche perché l'attività amministrativa è fortemente procedimentalizzata, tanto è vero l'attività giustiziale assume forme che ricordano o addirittura ripetono quelle del processo davanti ai giudici.
La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione è in gran parte filtrata dalle decisioni preventive degli apparati amministrativi ed era in gran parte limitata dall'esistenza di organi giurisdizionali soltanto a livello federale (la Corte di Giustizia amministrativa e la Corte costituzionale, per le competenze che le sono attribuite nei confronti dell'attività amministrativa) per lo meno fino al 31.12.2012, atteso che dal mese di gennaio del 2013, per effetto delle modifiche introdotte alla carta costituzionale federale, gli organi amministrativi giustiziali *Unabhangigen Vèrwaltungssenate* (UVS) sono stati trasformati in organi di tipo giurisdizionale.
Sotto tale profilo nell'ordinamento austriaco assumeva particolare interesse la presenza di organi amministrativi con funzioni giustiziali, dotati di particolari garanzie d'indipendenza, tali da avvicinarli fortemente a organi giurisdizionali con funzioni di tutela amministrativa alternativa o preventiva rispetto a quello giurisdizionale. Un sistema che si ripete è stato definitivamente superato attribuendo a tali organi giustiziali natura giurisdizionale.

2. Cenni sulla Costituzione austriaca

L'esame del sistema di giustizia amministrativo austriaco presuppone una breve analisi della Carta Costituzionale austriaca nella parte che riguarda l'amministrazione pubblica.

[1] Così osserva: A. ALBANESE, in *L'amministrazione giustiziale in Austria*, su *Rivista trimestrale di diritto amministrativo*, anno XVIII, fascicolo 2-2010, pag. 462.

In primo luogo la Costituzione federale austriaca (il *Bundes-Verfassungsgesetz* del 1920, B-VG) contiene molte norme sull'amministrazione e sulla giustizia amministrativa e ciò in ragione del carattere e della natura giuridica della Carta che oscilla fra quella della fonte costituzionale e quella della fonte legislativa ordinaria[2].
Le peculiarità della Costituzione austriaca sono riconducibili anche all'importanza della teoria kelseniana che ancora permea in modo profondo la cultura giuridica austriaca, che porta a considerare come la differenza della Costituzione dalle altre norme sia data soltanto da un meccanismo procedurale (la speciale maggioranza richiesta) e a svalutare invece gli aspetti collegati alla specialità della carta costituzionale, come patto fondamentale dei componenti di un ordinamento, qualità cui solitamente si ricollega l'idea di una maggiore stabilità e durata delle norme costituzionali, rispetto alle leggi ordinarie. In altri termini, secondo la teoria kelseniana del sistema normativo, la differenza fra la Costituzione e le altre fonti è di tipo formale e non di tipo sostanziale.

3. Cenni sulla pubblica amministrazione nel sistema costituzionale austriaco

I principi fondamentali sull'organizzazione e l'attività dell'amministrazione nel sistema costituzionale sono disciplinati da diverse norme della carta costituzionale (B-VG), fra le quali riveste particolare importanza l'art. 20, secondo cui l'attività amministrativa è svolta, in conformità delle disposizioni di legge, sotto la direzione degli organi supremi della Federazione e dei *Länder*.
L'art. 20 citato afferma, quindi, il principio di legalità in connessione con quello della stretta sottoposizione degli apparati amministrativi alle direttive (il principio della *Weisung*) degli organi politici.

Riguardo alla struttura gerarchica dell'organizzazione amministrativa, il profilo dei rapporti tra Federazione e *Lander* assume rilievo per quel che riguarda la costruzione dei rimedi di amministrazione, giustiziale e ciò sia con riferimento al ricorso gerarchico, che in relazione ai poteri che spettano ai Collegi indipendenti, gli *Unabhangigen Vèrwaltungssenate* (UVS).
L'art. 20 B-VG, secondo comma, prevede tuttavia una rilevante eccezione al principio della Weisung (sottoposizione alle direttive degli organi politici), prevedendo la possibilità che siano istituite autorità amministrative collegiali indipendenti, integrate dalla presenza di un giudice (*Kollegialbehòrden mit richterlichem Einschlag*). Esse hanno caratteristici particolari, secondo l'art. 133 del B-VG i loro atti non possono essere modificati o revocati d'ufficio, né sono suscettibili di tutela giurisdizionale se questa non è espressamente prevista dalla legge. Le autorità amministrative in esame svolgono spesso anche funzioni giustiziali alternative a quelle giurisdizionali, prevalentemente di tipo arbitrale o conciliativo.
Esse si occupano di ambiti settoriali come la sanità, la sicurezza sociale, la tutela dei dati personali, gli appalti, l'energia, il controllo del territorio in relazione alla compravendita di terreni rurali e boschivi[3].
Le *Kollegialbehòrden mit richterlichem Einschlag* sono organi simili alle Autorità amministrative indipendenti italiane, nelle quali però, diver-

[2] Così osserva A. ALBANESE, *in L'amministrazione giustiziale in Austria*, su *Rivista trimestrale di diritto amministrativo*, anno XVIII, fascicolo 2-2010, pag. 464.

[3] Sono ad esempio Kollegialhehòrden mit richterhchent Einschlag la Datenschutzkmnmission. che interviene in relazione alla lesione del diritto alla tutela dei dati personali, il Bundesvergabeant, autorità indipendente posta a tutela della correttezza dell'affidamento di appalti, la Telekom-control Kommission (garante delle telecomunicazioni), il Bundeskommunicanikationssenat (autorità garante del sistema radiotelevisivo). le Landesgrundverkehrskommissionen, presenti nei Lander con competenze finalizzate a garantire la corretta applicazione della legge sul trasferimento dei fondi rurali.

samente da quanto accade in Italia, le garanzie di indipendenza sono correlate anche alla necessaria presenza di un giudice all'interno del collegio. Le autorità indipendenti austriache esse sono strutturalmente diverse dai Collegi amministrativi indipendenti di tipo paragiurisdizionale, gli *Unabhàngigen Verwaltungssenate* - UVS (trasformati dal mese di gennaio 2013 in organi giurisdizionali), che svolgevano una funzione giustiziale e che trovano una puntuale disciplina nella Costituzione, nella parte relativa alle "garanzie della Costituzione e dell'amministrazione".

4. Cenni sul sistema austriaco di tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione

La Costituzione austriaca prevede tre "Corti di diritto pubblico":

1) la Corte di Giustizia amministrativa (*Verwaltungsgerichtshof*) istituita a livello federale che fino al mese di dicembre del 2012 era l'unico giudice amministrativo, mentre dal mese di gennaio del 2013 sono stati istituiti tribunali amministrativi anche nei singoli *Lander* che sostituiscono i Collegi amministrativi indipendenti (UVS).

La Corte di giustizia amministrativa è disciplinata dagli artt. 130-136 del B-VG che le attribuiscono la competenza a giudicare: a) sulla illegittimità degli atti emanati dalle autorità amministrative, inclusi i Collegi amministrativi indipendenti. In questo caso il giudice può essere adito soltanto dopo che siano stati esperiti i ricorsi amministrativi previsti dalla legge e dispone esclusivamente di un potere "cassatorio", di annullamento dell'atto; b) sulla violazione dei doveri di decisione delle autorità amministrative, inclusi i Collegi amministrativi indipendenti (UVS) ora Tribunali amministrativi. Si tratta dell'azione sull'inerzia delle autorità amministrative particolarmente rilevante nel sistema austriaco perché il giudice può sostituirsi all'amministrazione inerte (*reformatorische Entscheidungsbefugnis*).

2) Anche la Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*) ha competenze che possono incidere su atti amministrativi (art. 137 ss. B-VG). In particolare spetta al giudice costituzionale conoscere, oltre che della legittimità delle leggi, anche dell'illegittimità dei regolamenti della Federazione e dei Lander, nonché di quelli delle autorità di vigilanza sui Comuni (139 B-VG).

Inoltre la Corte costituzionale è competente anche a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti di qualunque organo amministrativo inclusi i Collegi amministrativi indipendenti, quando sia adita da un soggetto che ritenga il provvedimento lesivo di un diritto garantitogli dalla Costituzione, o assuma che la lesione al proprio diritto consegua all'applicazione di un regolamento illegittimo, di una legge incostituzionale o di un trattato internazionale illegittimo.

3) Nel 2008 è stata istituita una terza "Corte di diritto pubblico", la Corte sul diritto d'asilo "*Asylgerichtshof*", che ha sostituito il preesistente "*Unabhangigen Bundesasylsenat*, una autorità amministrativa indipendente (non giurisdizionale). L'*Asylgerichtshof* è competente a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti riguardanti il diritto di asilo, nonché sui ricorsi che abbiano ad oggetto la violazione da parte di autorità amministrative dell'obbligo di decidere su questioni relative al diritto di asilo (e più in generale in materia di immigrazione). In entrambi i casi devono essere stati previamente esperiti i ricorsi amministrativi eventualmente esistenti.

5. I rimedi di tipo giustiziale in Austria

I rimedi di tipo giustiziale in Austria sono diversi ed in alcuni casi sono disciplinati dalla Costituzione federale, mentre in modo prevalente sono regolati dalla legge generale sul procedimento amministrativo "l'*Allgemeines Verwaltungs - verfahrensgesetz* (AVG) nella sua parte IV, dedicata al *Rechtschutz*, ossia la tutela.

Nell'ordinamento austriaco vi è innanzitutto un ricorso generale di tipo gerarchico, molto utilizzato per la rilevanza che il principio di gerarchia riveste nell'ordinamento austriaco, ma an-

che perché l'esperimento del ricorso in via gerarchica, denominato *Berufung*, nelle sue varie istanze (l'*Instanzenzug*) è presupposto necessario per adire sia il giudice amministrativo (VwGH) che i Collegi amministrativi indipendenti (UVS) creati nel 1988 che oggi hanno acquisito natura giurisdizionale.
In tempi più recenti, la legge ha ammesso, in un numero sempre più frequente di casi, il ricorso diretto agli UVS, senza il previo esperimento dell'*Instanzenzug*, cioè dei ricorsi gerarchici.
Un altro tipo di rimedio amministrativo è la *Vorstellung*, che presenta tratti peculiari, poiché non è un rimedio di tipo generale (è una sorta di ricorso in opposizione), che riguarda esclusivamente gli atti dei Comuni oppure una specifica tipologia di atti, denominati *Mandate*.
Infine alcuni rimedi giustiziali sono costituiti dalla riapertura del procedimento amministrativo, dalla reintegrazione nello status quo ante e dall'istanza contro l'inerzia dell'amministrazione che abbia un obbligo di decisione.

5.1. *Berufung*
La disciplina della *Berufung* è dettata nelle sue linee essenziali dai paragrafi da 63 a 67 della legge generale sul procedimento amministrativo (AVG), che demanda ad ulteriori disposizioni normative la definizione di discipline riferibili a specifici settori di amministrazione, nonché le modalità di proposizione del ricorso.
Si tratta di un ricorso in via gerarchica, proponibile contro atti amministrativi (anche contro atti a contenuto procedimentale i cosiddetti *Verfahrenrechtliche Bescheide*, purché siano idonei a produrre effetti giuridici sui destinatari) e deve essere inoltrata entro due settimane dall'emanazione del provvedimento (dalla sua comunicazione scritta o orale) all'amministrazione che ha emanato l'atto).
Il ricorso sospende l'esecuzione del provvedimento impugnato, salvo che l'amministrazione escluda la sospensione nei casi in cui l'esecuzione anticipata dell'atto sia comunque necessaria nell'interesse di una parte, in caso di pericolo o per salvaguardare l'interesse pubblico.
La *Berufung* non differisce molto dal ricorso gerarchico del sistema italiano, l'elemento di maggiore differenza riguarda la possibilità di contraddittorio che tende a favorire la riconsiderazione delle decisioni assunte da parte dell'amministrazione che ha emanato l'atto, mediante la cosiddetta *Berufungsvorentscheidung* (decisione preliminare), disciplinata dal § 64a della legge sul procedimento, che consente all'amministrazione che ha emanato il provvedimento impugnato in via gerarchica di modificarlo, completarlo o annullarlo nel senso richiesto dal ricorrente, entro due mesi dalla proposizione del ricorso, arrestando così il contenzioso avviato di fronte all'autorità gerarchicamente sovraordinata.
Qualora le parti non siano soddisfatte dalla decisione preliminare dell'autorità amministrativa (dalla *Berufungsvorentscheidung*), esse possono richiedere entro due settimane (mediante una istanza denominata Vorlageantrag prevista dal § 64a II comma) che si pronunci in ogni caso l'amministrazione gerarchicamente superiore, che potrà comunque conoscere anche dei profili relativi alla inammissibilità, alla tardività o alla incompletezza del ricorso, oltre a poter decidere nuovamente la questione anche nel merito.
Dalla disciplina della *Berufunsvorentscheidung* e dei *Vorlageantrag* appena descritte appare evidente come la forte accentuazione delle garanzie procedimentali assicurate in relazione al ricorso in esame e la sua obbligatorietà rispetto alla eventuale successiva proposizione della azione giurisdizionale possano svolgere una effettiva funzione di filtro rispetto al ricorso al giudice amministrativo, senza diminuire la tutela, ma garantendo, ove possibile, il contemperamento degli interessi in gioco.
L'autorità amministrativa gerarchicamente superiore chiamata a decidere sul ricorso relativo all'atto di un organo sottordinato dispone di una vasta gamma di poteri: non soltanto di ri-

getto del ricorso per inammissibilità o irricevibilità o infondatezza, ma in caso di accoglimento dell'istanza può sostituirsi all'organo inferiore, anche solo per modificare la motivazione del provvedimento originariamente emanato (66, IV comma)
La legge prevede anche una ipotesi di annullamento con rinvio all'organo inferiore, quando il provvedimento sia stato emanato dopo una istruttoria carente (§ 66 11 c.). In tali casi l'amministrazione che decide il ricorso in via gerarchica può procedere essa stessa alla nuova istruttoria.
I provvedimenti con cui vengono decisi i ricorsi gerarchici sono impugnabili davanti alla Corte di Giustizia amministrativa, nonché davanti alla Corte costituzionale, per violazione di diritti costituzionalmente garantiti (ai sensi dell'art. 144 del *BundesVerfassungsgesetz*).

5.2. Gli *Unabhàngigen Verwaltungssenate* (UVS): da strumento di tipo giustiziale a organi di tipo giurisdizionale

Il ricorso dinanzi agli UVS costituiva uno degli aspetti più innovativi e rilevanti dell'insieme dei rimedi giustiziali austriaci, che oggi hanno assunto natura giurisdizionale.
L'importanza degli *Unabhangigen Verwaltungssenate* nel sistema austriaco di tutela nei confronti della pubblica amministrazione è resa evidente dalla presenza della loro disciplina nella Carta costituzionale, ove sono stati previsti a partire dal 1988 ed inseriti nel titolo riguardante le "garanzie della Costituzione e dell'amministrazione".
Gli UVS sono stati istituiti nel 1988 con la B-VG-Novelle, una legge di riforma costituzionale, per dare attuazione all'art. 6 della CEDU, rispetto al quale in materia di tutela dei diritti l'Austria era inadempiente, soprattutto per quanto riguarda l'esperibilità di forme adeguate di tutela avverso le sanzioni amministrative.
L'art. 6 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, peraltro, si riferisce ai "tribunali", ma ciò non implica la necessità che si debba trattare di organi giurisdizionali. Gli UVS, infatti, erano organi amministrativi dei *Lander*, che agivano in modo analogo ai "tribunali", ma senza avere natura giurisdizionale, che invece hanno acquisito a decorrere dal mese di gennaio del 2013.

5.2.1. Le competenze degli UVS

Gli *Unabhangigen Verwaltungssenate* possono essere aditi, in genere, solo dopo 1'esperimento degli ordinari ricorsi ammmistrativi (*Instanzenzug*), in base al primo comma dell'art 129a del B-VG.
La norma costituzionale, tuttavia al secondo comma prevede che la legge possa disporre che in determinati casi gli UVS decidano come autorità di seconda istanza.
Il previo esaurimento dell'Instanzenzug costituisce ad ogni modo condizione anche per accedere alla tutela giurisdizionale di fronte alla Corte federale di giustizia amministrativa (art. 131 B-VG) e alla Corte costituzionale (art. 144 B-VG), nonché, dopo il 2008, anche per accedere alla tutela offerta dalla Corte sul diritto d'asilo (Asylgerichtshot di cui all'art. l29c dei B-VG).
Poiché gli UVS sono stati istituiti per soddisfare le esigenze di cui all'art. 6 della CEDU, per garantire una tutela almeno (inizialmente) giustiziale contro le sanzioni amministrative e gli atti coercitivi di polizia amministrativa (il cosiddetto diritto penale amministrativo, *Verwaitungsstrafrecht*), la decisione sulle controversie che hanno ad oggetto tali materie costituisce la parte più importante dell'attività svolta dai Collegi amministrativi indipendenti (UVS).
Gli UVS, secondo l'art. 129 della Costituzione, sono organi deputati ad "assicurare la legittimità dell'intera pubblica amministrazione", riconoscendo ad essi una funzione di tutela di natura generale[4].

[4] la dottrina, immediatamente dopo la previsione degli Unabhangigen Vewallungssenate, si era espressa a favore di una sollecita istituzione di ven e piopri organi giurisdi-

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

In base all'art, 129a, comma 1, B-VG gli *Unabhangigen Verwaltungssenate* sono competenti a conoscere:
1) dei procedimenti contro violazioni amministrative (l'ambito quello relativo alla irrogazione di sanzioni amministrative), esclusi i procedimenti relativi a sanzioni tributarie irrogate dalla amministrazione federale;
2) dei ricorsi di coloro che ritengono di essere stati lesi nei loro diritti da un ordine o dall'esercizio di un potere di coercizione dell'amministrazione (con esclusione della materia penale-tributaria di competenza della amministrazione federale): si tratta della attività materiale dell'Amministrazione collegata alla applicazione di misure coercitive;
3) dei ricorsi per violazione dell'obbligo di decisione in materie di cui al punto 1, in quanto si tratti di illeciti amministrativi contro cui si può agire solo su istanza di parte o clic siano stati commessi in ambito tributario, nonché nelle altre materie attribuite per legge;
4) nelle altre materie che vengono loro assegnate da leggi federale e dei *lander* che disciplinano i singoli settori dell'amministrazione.
Gli UVS non si occupano soltanto di verificare la legittimità dei provvedimenti amministrativi (*Bescheiden*), ma trattano anche i ricorsi conseguenti a lesioni provocate da attività materiali della P.A. o da atti che rientrano formalmente nell'attività di diritto privato dell'amministrazione, come ad esempio l'affidamento di incarichi. A tale riguardo gli UVS possono essere chiamati a decidere su "istanze e ricorsi"[5].

Il procedimento seguito dagli *Unabhangigen Verwaltungssenate*, in quanto (in precedenza) autorità amministrative, di tipo giustiziale e oggi giurisdizionale, è disciplinato nella legge generale sul procedimento nei paragrafi da 67a a 67h.
Le attribuzioni dei Collegi amministrativi indipendenti sono state ampliate dal *Verwaflungsreformgesetz* del 2001 (BGBl. I n. 65/2002), una importante legge di riforma della pubblica amministrazione che ha assegnato agli UVS il potere di decidere come "seconda istanza" (vale a dire in sostituzione del ricorso gerarchico e non come organo che può essere adito solo dopo l'esperimento dei ricorsi previsti in via gerarchica) anche in relazione ad alcuni atti emanati in materie di competenza federale (in particolare la viabilità e il controllo di impianti industriali) dalle amministrazioni distrettuali territoriali (*Bezirksverwaitungsbehòrden*), nella loro qualità di argani della amministrazione federale (*mittelbare Bundesverwaltung*).

5.2.2. La struttura degli UVS e le garanzie di indipendenza dei suoi componenti

Gli *Unabhangigen Verwaltungssenate* sono istituiti su base territoriale, in ogni *Land*. Le leggi dei *Lander* ne regolano l'organizzazione, in conformità a quanto previsto dal 129b del B-VG, secondo il quale essi sono composti da un presidente, da un Vicepresidente e da un "congruo numero di altri membri". I componenti sono nominati dalla *Landesregierung* (dal Governo del *Land*) per almeno sei anni fra persone che abbiano competenze giuridiche.
Almeno un quarto dei componenti del Collegio amministrativo indipendente deve provenire dai ranghi dei dipendenti dell'amministrazione federale, tale categoria comprende anche i giudici e i professori universitari di materie giuridiche.

---

zionali, anche se l'art. 6 della CEDU non lo richiedeva espressamente.

[5] Sono "istanze" devolute alla competenza degli UVS quelle proposte contro l'inerzia di una pubblica amministrazione, quelle che nguardano richieste di tipo procedirnentale quelle in cui gli UVS sono chiamati a verificare la correttezza di attività di diritto pnvato o di comportamenti materiali. In questi casi il primo "provvedimento" emanato da un organo amministrativo viene ad essere proprio quello dell'UVS chiamato a decidere; i " ricorsi" vengono proposti invece quando I'UVS è chiamato a decidere come autorità di "secondo grado" in relazione ad atti o provedrnienti emanati da altre amministrazioni.

Gli UVS decidono di norma in composizione monocratica, salvo che non sia diversamente previsto; devono tuttavia decidere in composizione collegiale di tre membri in una serie di casi espressamente definiti dall'art. 67a dell'AVG (legge generale sul procedimento amministrativo[6].

Le leggi dei *Lànder* disciplinano in modo più specifico l'organizzazione dei Collegi amministrativi indipendenti, i compiti del Presidente e dei Vicepresidente nonché, come richiesto dalla legge generale (federale) sul procedimento i criteri per una attribuzione obiettiva e preventiva delle pratiche fra i componenti del Collegio, a cui si può derogare soltanto per ragioni di impedimento del membro a cui spetta la decisione,

La procedura da applicare nelle diverse tipologie di questioni di competenza degli UVS è invece disciplinata dalla legge federale.

Prima della trasformazione degli UVS in organi giurisdizionali il B-VG prevedeva delle garanzie per assicurare l'indipendenza ai componenti dei Collegi amministrativi indipendenti, al riguardo l'art. 129b della Carta costituzionale dispone essi "non sono sottoposti ad alcuna direttiva politica nello svolgimento dei propri compiti" differentemente da quanto previsto invece per tutti gli apparati amministrativi dall'art. 20 del B-VG. La Costituzione prevede inoltre che i membri dell'UVS possono essere rimossi solo nei casi previsti dalla legge e previa decisione dello stesso UVS di appartenenza, nonché che essi non possono esercitare durante il loro mandato alcuna attività "che possa suscitare il dubbio sul fatto che esercitino in modo indipendente il proprio ufficio".

La formulazione della norma fa evidentemente riferimento non soltanto alla indipendenza effettiva dei componenti del collegio, ma anche alla cosiddetta indipendenza "percepita", dipendente dalla considerazione di cui godono, sotto il profilo in esame, nel contesto in cui essi operano, analogamente a quanto si richiede per gli organi giurisdizionali.

Le garanzie di indipendenza e di imparzialità che devono essere assicurate ai componenti degli UVS costituiscono del resto il profilo più delicato ai fini della qualificazione di tali organi. Mentre le garanzie di tipo oggettivo sono direttamente indicate dalla norma costituzionale, quelle di tipo soggettivo sono demandate alle leggi dei *Lander*, che devono disciplinare l'organizzazione dei Collegi e il rapporto di servizio dei suoi componenti[7].

Proprio su tali aspetti si sono da sempre appuntate le critiche volte ad evidenziare il permanere di legami troppo stretti tra i membri del Collegio amministrativo indipendente e il governo del *Land* a cui spetta la loro nomina[8].

5.2.3. La procedura nei ricorsi e nelle istanze proposte agli UVS, i loro poteri di decisione

[6] In particolare quando decidono sulle istanze contro l'inerzia degli organi ammnistrativi competenti o quando agiscano quale autorità amministrativa di primo grado (vale a dire emanino un atto amministrativo giudicando in merito a precedenti attiviita materiali o comportamenti di fatto, ipotesi che si riferisce per lo più ad istanze contro l'attività coercitiva di organi amministrativi), o ancora in relazione a ricorsi presentati contro atti del Presidente del Lander, del Governo del Lander di organi collegiali, del governo federale o di un Ministro federale, nonchè nelle ipotesi relative all'affidamento di appalti sopra soglia nei Lander che abbiano dichiarato competenti per tale compito l'UVS e non l'autorità federale indipendente di settore (Bundesvergabeamt).

[7] L'argomento nell'ordinamento austriaco è sentito in modo particolare perché le garanzie di indipendenza assicurate ai componenti dell'organo costituiscono uno degli elementi essenziali affinché esso possa essere considerato pienamente conforme ai requisiti previsti dall'art. 6 della CEDU, ossia possa considerarsi rispondente alla nozione di "Tribunale" prevista da tale norma.

[8] In quasi tutti i Lander è previsto che la nomina sia preceduta da un concorso e che debba essere fatta una valutazione dei candidati, generalmente da parte dello stesso UVS.

Per quanto concerne il procedimento davanti agli UVS la legge dispone l'immutabilità del collegio (solo coloro che hanno partecipato all'udienza possono partecipare alla decisione, § 67f dell'AVG: in caso di mutamento della composizione dell'organo va rinnovato interamente il procedimento); la legge definisce quali sono le parti (§ 67b AVG), quale è il contenuto necessario del ricorso (§ 67c), quali le modalità di svolgimento dell'udienza pubblica, che deve sempre avere luogo, salvo tassative eccezioni (§§ 67d - 67g AVG), nonché i tempi e i modi della decisione da parte del Collegio.
I Collegi amministrativi indipendenti dispongono di poteri decisori analoghi a quelli attribuiti all'organo amministrativo gerarchicamente superiore rispetto all'organo che ha emanato l'atto, quando esso decide sul ricorso in seconda istanza (nei casi previsti dal § 66 dell'AVG). L'UVS dispone, quindi, tanto del potere di annullare l'atto perché illegittimo, quanto del potere di modificarlo e ciò costituisce una importante differenza rispetto ai poteri attribuiti alla Corte di giustizia amministrativa.
In relazione al potere degli UVS di decidere nel merito occorre osservare che quando il Collegio amministrativo indipendente decide come autorità di seconda istanza rispetto ad atti emanati da amministrazioni locali che operano come amministrazione indiretta della Federazione, il suo potere di decisione è limitato al solo annullamento nel caso in cui l'amministrazione che ha adottato l'atto si opponga alla modifica dell'atto impugnato.
La Costituzione federale austriaca (art. 129a ultimo comma) riconosce agli UVS il potere di adire la Corte costituzionale perché sindachi la legittimità di regolamenti della Federazione o dei *Lander* (art. 139 B-VG), nonché la legittimità delle leggi federali o dei *Lander*, (art. 140, comma 3, B-VG).

5.3. I mezzi straordinari di tutela amministrativa

Nell'ordinamento austriaco esistono anche altri mezzi straordinari di tutela giustiziale: la riapertura del procedimento, la reintegrazione nello *status quo ante* e la domanda contro l'inerzia.

5.3.1. La riapertura del procedimento

La riapertura del procedimento è disciplinata dai § 69 e 70 dell'AVG essa presenta rilevanti analogie con il processo per revocazione dell'ordinamento italiano, già per i presupposti che possono legittimare la richiesta.
Infatti, l'istanza di riapertura di un procedimento amministrativo conclusosi con l'emanazione di un provvedimento può essere proposta quando: 1) il provvedimento è stato ottenuto attraverso la falsificazione di documenti o la presentazione di falsi certificati o in seguito ad attività penalmente sanzionabili o comunque con l'inganno; 2) siano emerse nuove circostanze o nuove prove che da sole o in connessione con le risultanze dell'istruttoria svolta facciano prevedere che sarebbe stato emanato un provvedimento diverso; 3) il provvedimento è stato adottato in seguito ad una decisione su una questione incidentale, assunta dall'amministrazione procedente, sulla quale la (diversa) amministrazione (o il giudice) competente a decidere in via definitiva abbia in seguito deciso in modo difforme.
La domanda di riapertura va proposta alla stessa amministrazione che aveva emanato l'atto, entro due settimane dalla scoperta delle cause che ne consentono la proposizione, purché non siano trascorsi più di tre anni dalla emanazione dell'atto conclusivo del procedimento.
Il diniego di riapertura del procedimento è impugnabile in via gerarchica oppure dinanzi all'UVS, se questo ne ha la competenza, mentre non è impugnabile in via amministrativa il provvedimento emanato a conclusione del procedimento rinnovato, che sostituisce quello precedente con efficacia ex tunc ed è impugnabile solo per via giurisdizionale.

5.3.2. L'istanza di reintegrazione nello *status quo ante*

L'istanza di reintegrazione nello *status quo ante* è disciplinata dai § 71 e 72 AVU e svolge una funzione endoprocedimentale, poiché può essere esperita da un soggetto che abbia incolpevolmente perso un potere procedimentale (un termine o la partecipazione all'udienza orale) e ne abbia ricevuto dei danni: il rimedio gli consente di essere messo nelle condizioni di esercitarlo.

5.3.3 L'istanza contro l'inerzia dell'amministrazione

L'istanza contro l'inerzia dell'amministrazione si fonda sull'obbligo per le amministrazioni di adottare una decisione, sancito dalla legge sul procedimento amministrativo § 73 AVG, entro sei mesi (salva diversa previsione) dalla richiesta della parte.

La proposizione dell'istanza trasferisce l'obbligo di decisione e la competenza in capo all'organo adito, tanto è vero che la legge indica tale rimedio come "istanza di devoluzione".

Contro l'inerzia dell'organo amministrativo al quale è proposta la domanda (un organo gerarchicamente superiore o un UVS) è prevista un'azione giurisdizionale dinanzi alla Corte di Giustizia amministrativa (VWGH), azione denominata *Sauinnisbeschnetde* (azione contro il ritardo), disciplinata dall'art. 132 della Costituzione e dal § 36, comma 9, del *Verwaltungsgerichtshofgesetz* (legge sulla Corte di Giustizia amministrativa), in relazione alla quale il Giudice amministrativo dispone anche di poteri sostitutivi nei confronti della P.A. inerte.

Illustrazione di dati ed elementi statistici relativi alla G.A.:

- organico;

- volume del contenzioso in rapporto al substrato demografico (tasso di litigiosità);

- tempi medi, statisticamente rilevati, di definizione dei giudizi eventualmente distinti per gradi).

Il primo grado di giudizio nella giustizia amministrativa è svolto dagli *Unabhangigen Verwaltungssenate* – UVS (organi sia monocratici, che collegiali);

Il giudizio di appello è attribuito alla Corte di Giustizia amministrativa di Vienna (organo collegiale);

Le statistiche che ho reperito sul personale amministrativo e di magistratura riguardano il complesso dell'amministrazione giudiziaria, non distinta per civile, penale, amministrativo. Risultano in servizio circa 1.700 giudici di carriera (dei quali 63 sono assegnati al Tribunale amministrativo, il numero però dovrà essere riconsiderato alla luce della recente modifica costituzionale che ha attribuito agli UVS – collegi amministrativi indipendenti - natura giurisdizionale).

Vi sono circa 4.800 dipendenti pubblici che assicurano il corretto funzionamento dei tribunali e degli uffici del pubblico ministero.

Per quanto riguarda i giudizi amministrativi non risultano pendenze rilevanti, posto che il procedimento si conclude ordinariamente al massimo entro un anno.

La durata dei processi è di circa un anno, a parte qualche materia speciale con processi più rapidi come quelle elettorale.

Davanti ai Tribunali superiori la durata media di un processo è più o meno di due anni.