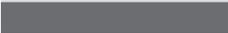


ITINERARI

Diritto

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it



L'amministrazione europea e le sue regole

a cura di
LUCA DE LUCIA
BARBARA MARCHETTI

il Mulino

Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo

1. INTRODUZIONE

Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo è stato importante, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Probabilmente, nel corso dell'ultimo quarto di secolo, è stato più significativo rispetto a quello rivestito da altri rami della scienza giuridica per l'edificazione dell'ordinamento europeo e del suo diritto.

Al fine di rinvenire supporto a tale affermazione, occorre partire da lontano.

a) Approfondire il ruolo della scienza giuridica (locuzione che qui si utilizza in senso atecnico, essendo consci del dibattito contemporaneo in ordine al quesito se il diritto sia o meno scienza e mancando adeguato spazio per motivare l'adesione all'una o all'altra tesi) nella costruzione dell'ordinamento europeo schiude le porte a un percorso di esplorazione originale.

Ciò non tanto in virtù della peculiare natura dell'ordinamento europeo, tema già affrontato sotto svariate angolazioni dagli studiosi delle istituzioni europee [Cassese, 2001 e 2003 **abc?**; della Cananea 2003 **ab?**]; quanto sotto il profilo degli equilibri tra la scienza giuridica e le altre scienze alla base della fondazione di tale ordinamento.

Quando, tra il Seicento e il Settecento, si è proceduto all'edificazione delle fondamenta dello Stato, il diritto era scienza antica e affermata (sia pure sotto le spoglie del diritto dei privati), mentre l'economia era scienza poco più che

Questo capitolo è di Aldo Sandulli.

primitiva (essendosi sviluppata l'economia politica classica tra la seconda metà del Settecento e la prima dell'Ottocento) e la sociologia non era neppure nata (essendo sorta nel corso dell'Ottocento). Nelle società occidentali del Settecento e dell'Ottocento (soprattutto dell'Europa continentale e nei sistemi di *civil law*) il rapporto tra Stato e diritto si è rivelato decisivo, sotto il profilo strumentale, ai fini dell'evoluzione istituzionale: è attraverso il diritto che si è venuto organizzando il potere politico e ne è stato programmato l'esercizio, in una sorta di consustanziazione tra Stato e diritto e tra diritto e Stato: il diritto era inteso come funzionale allo Stato e lo Stato esisteva in funzione del diritto; il tutto attraverso un processo di giuridicizzazione della politica e/o di politicizzazione del diritto. L'interazione tra politica e diritto si è intensificata in particolare nel corso dell'Ottocento, attraverso l'affermazione del positivismo giuridico e, cioè, del diritto formato dallo Stato quale potere sovrano di comando nei confronti dei sudditi; ma si è espanso anche sotto forma di garanzie individuali riconosciute dallo Stato di diritto. Come è stato rilevato, lo Stato «parla il diritto» in quasi tutti gli aspetti del suo operare [Poggi 1992, 42-48]. L'idea di sovranità, la concezione «chiusa» dell'ordinamento statale, il rapporto diretto tra Stato e cittadino, che esclude l'intermediazione di altri corpi, poggiano sulla costruzione neutrale e assolutizzante dello strumento giuridico. L'apice di questo processo di giuridificazione dello Stato è stato raggiunto nel corso dell'Ottocento, sotto forma di weberiano dominio razionale-legale: lo Stato possiede un ordinamento amministrativo e giuridico che può essere oggetto di mutazione tramite legislazione, e a cui si orientano le attività organizzate dell'apparato amministrativo, a loro volta controllate dalla legislazione.

Ne è derivato che, con il rapido svilupparsi del diritto pubblico, la scienza giuridica, con i suoi paradigmi e i suoi modi di interpretazione, ha adempiuto a un ruolo di primo piano nella costruzione dello Stato. La «lingua» dell'istituzione «Stato» è stata prettamente giuridica e il giurista, in particolare tra la seconda metà dell'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale, è stato il *dominus* di tale modello ordinamentale. Ciò, in particolare, attraverso la straordinaria espansione della burocrazia e dell'apparato amministrativo dello Stato tra fine Ottocento e buona parte del Novecento.

Del tutto diverse sono state le vicende dell'ordinamento sovranazionale europeo, nel secondo dopoguerra e nel corso della seconda metà del Novecento. Accanto al diritto (e forse più del diritto) sono maturate altre scienze, quali l'economia, la sociologia, la scienza politica, la statistica. Si consideri, ad esempio, il rilievo luhmanniano, secondo cui, nella società contemporanea, il primato dell'economia si manifesta nella sfera politica tramite la misura in cui

si giudica del successo o dell'insuccesso politico in base al successo o all'insuccesso economico. La c.d. crisi del diritto, intorno alla quale ci si dibatte da più di un secolo, è stata in realtà crisi di una certa idea neutra e autonoma, non secolarizzata, del diritto; il fenomeno giuridico è divenuto concausa e parte di un modello più complesso, frammisto a elementi politici, sociali ed economici (su questi profili Cassese è intervenuto più volte: cfr. ad esempio Cassese [1988]).

Inoltre, i modi di costruzione di tale ordinamento e lo strumentario attraverso cui vi si è provveduto hanno seguito strade non univoche nella direzione giuridica: si pensi alla circostanza che sul processo di integrazione hanno inciso strumentalmente, non più soltanto sotto il profilo degli obiettivi e delle finalità di fondo da perseguire, percorsi teorici politici ed economici. Si rifletta anche sul fatto che, quando si discute delle principali teorie alla base della natura dell'ordinamento europeo (*neofunctionalism*, *liberal intergovernmentalism*, *transgovernmentalism*, *neoinstitutionalism* ecc.), i giuristi dibattono della validità di tesi elaborate da scienziati politici ed economisti, al fine di individuarne i punti deboli e il grado di compatibilità con il costituzionalismo democratico. Il compito del diritto è stato quello di arginare e veicolare le impetuose spinte dell'economia e della politica (un po' come accade con il processo di globalizzazione) e di dare forza di costituzione materiale al processo di integrazione nei periodi di *impasse*: di qui il titanico compito al quale hanno egregiamente adempiuto i giudici della Corte di giustizia europea, in particolare lungo il primo quarto di secolo di vita dei Trattati (la c.d. *Integration Through Law*) [Weiler 1981].

Ne scaturisce un quadro corale nella determinazione degli strumenti di realizzazione degli obiettivi e delle finalità dell'ordinamento europeo, con consistente spostamento del baricentro verso lo strumentario teorico dell'economia e della scienza politica. Con la conseguente assunzione di un ruolo più laterale e ancillare della scienza del diritto nella costruzione dell'ordinamento europeo rispetto a quello rivestito nella costruzione dello Stato. Certo, l'ordinamento sovranazionale è sorto a seguito di fonti giuridiche e ha compiuto il cambio di passo attraverso la funzione creatrice della Corte di giustizia europea (e, pertanto, attraverso una sorta di signoria giudiziaria sulle istituzioni europee) e la produzione di *soft law*. Ma la definizione dei paradigmi originari e delle tecniche interpretative sono derivati da un crogiuolo scientifico, rispetto all'esperienza prevalentemente giuridica degli Stati.

Ecco, quindi, che la storia del diritto europeo è del tutto peculiare rispetto a quella del diritto degli Stati e diverso (se non meno «glorioso») è il ruolo della scienza del diritto rispetto a quella dei precedenti tre secoli.

Tutto ciò conduce a ragionare su due ulteriori profili. Innanzitutto, diviene fondamentale riflettere non soltanto sui percorsi di giuridificazione del processo di integrazione europea, ma anche sulle condizioni ambientali e di contesto scientifico più vasto (sul piano istituzionale, economico, politico internazionale, della conflittualità politica e sociale ecc.) che hanno inciso, condizionato, incrociato tale percorso. In secondo luogo, colpisce la circostanza che le rappresentazioni teoriche del processo di integrazione europea non forniscono un quadro di questi inestricabili intrecci tra discipline: tali rappresentazioni restano parallele e autonome. A seconda dell'angolazione dalla quale si guarda il percorso storico, ciascuno scienziato ritiene che sia stata la sua scienza (diritto, economia, scienza politica) a orientare in modo decisivo l'evoluzione dell'ordinamento europeo. E, ovviamente, si finisce per dare un quadro parziale del fenomeno.

Si tratta di una direzione di ricerca che non è possibile qui seguire nella profondità di tutte le sue implicazioni, perché l'oggetto di questo scritto è altro, ma che deve costituire la necessaria premessa teorica per uno studio sul ruolo della scienza giuridica nella costruzione europea.

b) Se c'è, in questo panorama, un'area di studi in cui la scienza del diritto ha svolto un ruolo significativo, questa è certamente quella del diritto amministrativo: forse perché si tratta della materia più adattabile nel raffronto con le scienze non giuridiche o forse perché è un'area di studi camaleontica e molto meno imbalsamata e provinciale di quanto si sia creduto nel corso della seconda metà dell'Ottocento e di buona parte del Novecento.

Fatto sta che la scienza del diritto amministrativo è riuscita, seppure con partenza ritardata, a ritagliarsi un ruolo di rilievo nella costruzione del diritto amministrativo europeo, che tanta parte ha rivestito nell'evoluzione dell'ordinamento europeo nell'ultimo quarto di secolo. Storia di costruzione in via di fatto e di tardiva percezione da parte della scienza giuridica, la quale ha dovuto marciare all'inseguimento di trasformazioni dettate da esigenze economiche, politiche e istituzionali di integrazione ordinamentale, per il tramite di componenti strutturali e procedurali. Storia di rivalsa e di affrancatura: il diritto amministrativo, infatti, ritenuto idoneo alla sola esperienza statale, si è dimostrato più versatile rispetto ad altri rami del diritto e strumentalmente adeguato al perseguimento di esigenze di più stretta integrazione.

Ciò ha consentito alla scienza del diritto amministrativo, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, di fornire un contributo importante all'edificazione delle coordinate giuridiche dell'ordinamento europeo, attraverso

so un percorso più maturo e avanzato rispetto all'approccio della scienza del diritto internazionale e perfino del diritto europeo; più originale rispetto a quello della scienza del diritto privato; più tempestivo e intuitivo rispetto a quello, pur significativo, della scienza del diritto costituzionale.

Insomma, se la storia giuridica dell'ordinamento europeo è *ancilla* e non *domina* (come invece quella dell'ordinamento statale), quella della scienza del diritto amministrativo alla costruzione dell'Europa è storia di affrancatura: come un *libertus*, il diritto amministrativo europeo ha saputo laboriosamente diffondere, in particolare negli ultimi decenni, i propri paradigmi, pur continuando a vivere nella casa del *patronus* e conservando nei suoi confronti doveri di rispetto e obblighi di natura economica.

c) Ma occorre procedere per gradi, prendendo le mosse dalle origini storiche del diritto europeo per poi giungere sino ai giorni nostri. Ciò al fine di porre le premesse per verificare in che modo la scienza giuridica abbia contribuito allo sviluppo del diritto amministrativo europeo; in quali periodi abbia svolto tale ruolo in modo più significativo; quali tradizioni culturali abbiano inciso maggiormente a tal fine; quali prospettive di ulteriore cambiamento si intravedono; quanto (come ondata di ritorno) l'affermazione del diritto amministrativo abbia a sua volta contribuito a trasformare la scienza giuridica nei diversi paesi; se tale mutamento stia orientando verso la formazione di una cultura giuridica europea; se si stia formando, attorno al diritto pubblico europeo, una cultura giuridica mondiale.

Un tentativo di ricostruzione, si precisa, in una landa poco esplorata della storia della scienza del diritto amministrativo.

2. LE TRADIZIONI GIURIDICHE CHE HANNO INFLUENZATO L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO... E L'EFFETTO DI RITORNO

Una prima domanda alla quale si può tentare di rispondere è la seguente: quali sistemi giuridici e tradizioni giuridiche nazionali hanno maggiormente influenzato la costruzione del diritto amministrativo europeo?

Si tratta di un interrogativo al quale è molto complicato dare una risposta, perché le soluzioni giuridiche adottate dalle istituzioni e dalle corti europee sono state spesso «meticce», rappresentando un compromesso politico e giuridico tra diverse opzioni.

a) Nei primi decenni, di primordiale esplorazione per il diritto amministrativo europeo, le due tradizioni giuridiche che hanno maggiormente influenzato tale edificazione sono state certamente quelle di Francia e Germania.

Le ragioni sono molteplici.

Innanzitutto, si trattava dei due paesi più forti politicamente ed economicamente tra quelli membri delle Comunità europee. Ed essendo entrato molto più tardi il Regno Unito, è comprensibile che il maggior contributo all'originaria piattaforma giuridica europea sia stato dato da Francia e Germania. Come osservato da Yves Mény, perché

la comunità all'origine aveva spesso un sapore franco-tedesco? Per la semplice ragione che a quell'epoca le burocrazie tedesca o francese avevano un dominio abbastanza forte ed hanno «venduto» o fatto comprare le loro soluzioni, dato che per una burocrazia la cosa migliore è di vendere agli altri le soluzioni che ha già adottato. [...] Per esempio, in alcuni campi i tedeschi sono stati molto bravi perché, in particolare nel campo economico e industriale, c'è una tradizione di norme molto più forte che in altri paesi [Mény 1994, 264].

In secondo luogo, quello francese è il sistema giuridico con maggiore tradizione nel campo del diritto amministrativo, per cui è naturale che ci si sia inizialmente ispirati a tale modello per le principali soluzioni sotto il profilo strutturale e procedurale. Al contempo, la Germania ha una lunga tradizione nel campo dei principi generali dello Stato di diritto, alla quale si sono fortemente ispirate le istituzioni europee e, in particolare, la Corte di giustizia europea.

In terzo luogo, per ragioni più concretamente legate ai vertici delle istituzioni: non bisogna sottovalutare il fatto che la storia delle istituzioni e anche quella dei principi e degli istituti giuridici è fatta dagli uomini. Le fondamentali istituzionali e giuridiche delle Comunità europee sono state in gran parte elaborate, come è noto, da Jean Monnet, Robert Schuman, Paul Reuter, francesi, e Walter Hallstein, tedesco. I primi due avvocati generali della Corte di giustizia europea sono stati un francese, Maurice Lagrange (dal 1952 al 1964), e un tedesco, Karl Roemer (dal 1953 al 1973): quanto tali giuristi abbiano influenzato l'evoluzione del diritto europeo è stato documentato negli studi sulla storia della Corte [ad esempio Grilli 2009, 52 ss.]. E anche da questa angolazione le scelte di alcuni paesi, tra cui l'Italia, sono state improntate, per lungo tempo, alla sottovalutazione del fenomeno (emblematico fu il caso di Giuseppe Federico Mancini, avvocato generale italiano presso la Corte di giustizia dal 1982 al 1988 e poi

giudice della Corte di giustizia dal 1988 al 1999, dirottato da Craxi all'avvocatura generale dopo il fallimento del tentativo di farlo eleggere dal Parlamento quale giudice costituzionale: Mancini, che fece benissimo alla Corte di giustizia, giunse in Europa quasi per caso, come soluzione di ripiego).

Le coordinate principali del diritto amministrativo europeo sono state ispirate, dunque, dalle culture giuridiche di Francia e Germania [Tridimas 2006, 23 ss.].

La tradizione giuridica francese ha contribuito alla formazione del diritto amministrativo europeo soprattutto in relazione al sistema di tutela giurisdizionale e al «trapianto» di istituti propri del diritto amministrativo nazionale in sede europea: la struttura organizzativa della Corte di giustizia fu fondata sul modello del *Conseil d'Etat* francese e i poteri dei giudici, in particolare quello di annullamento, furono ispirati dal processo amministrativo d'oltralpe; la classica teoria dell'atto amministrativo proviene dai sistemi a diritto amministrativo e, in particolare, da quello francese.

La tradizione giuridica tedesca ha svolto un ruolo veicolare in particolare nell'edificazione europea dei principi generali del diritto. Ciò è di particolare evidenza per i principi di proporzionalità e di legittimo affidamento. L'esempio più conosciuto è quello della proporzionalità, in relazione alla quale la Corte di giustizia ha tratto ispirazione dalla *better law* o, come si usa dire, dalla *wertende Rechtsvergleichung*, dalla comparazione valutativa, che, nel caso di specie, ha premiato la teorizzazione tedesca del principio di proporzionalità e del sindacato giurisdizionale fondato sui c.d. tre gradini (idoneità, necessità, adeguatezza o proporzionalità in senso stretto). Più in generale, gran parte delle tematiche legate alla limitazione del potere discrezionale dell'attività amministrativa europea sono state ispirate all'esperienza tedesca.

Interessante, al proposito, è la tesi sostenuta da Georg Nolte, secondo cui la ragione principale della maggiore influenza del diritto tedesco nella costruzione del diritto europeo sia da rinvenire nella similarità, rispetto al primo periodo di esistenza attraversato dalla Corte di giustizia europea, del percorso teorico vissuto dalle corti tedesche dopo la seconda guerra mondiale, che ha condotto a un ritorno al diritto naturale, in assenza di un potere esecutivo (distrutto dall'evento bellico) e alla ricerca di principi costituzionali idonei a porre limiti alla discrezionalità amministrativa. Tali principi, edificati dalle corti tedesche, sono alla base di una più estesa concettualizzazione del nuovo *Rechtsstaat* e del nuovo ordinamento costituzionale. Anche la Corte di giustizia andò poco dopo alla ricerca di una legittimazione costituzionale, volta a dimostrare la supremazia dell'ordinamento sovranazionale nei confronti delle tradizioni giuridiche

nazionali: e dovette anch'essa risolvere il problema con il ricorso ai principi generali del diritto, in seno a un ordinamento e a fonti scritte ispirate al perseguimento di obiettivi di natura economica [Nolte 1994].

L'esperienza di *common law* è stata meno influente, in particolare nel periodo dell'edificazione delle fondamenta del diritto europeo, perché la Gran Bretagna è entrata in ritardo quale Stato membro delle Comunità europee. Ma non è del tutto estranea alla costruzione delle istituzioni europee. Se si considera, ad esempio, la struttura della Commissione della CEE, la piattaforma ispiratrice (oltre che da influenze tedesche e francesi) è derivata dal modello dei segretariati degli organismi internazionali, che notoriamente è di origine inglese. E c'è anche da tenere in conto che l'importanza di tale tradizione giuridica è andata gradualmente aumentando a seguito dell'ingresso nelle Comunità europee: ad esempio, è stato rilevato come l'attività della Corte di giustizia sia stata influenzata dapprima dallo stile francese (e, in minore entità, da quello italiano), poi da quello tedesco, infine da quello britannico, assumendo alcuni tratti caratterizzanti del sistema giudiziario inglese [Chiti 1991a, 823].

Se una terza influenza fu avvertita, è stata certamente quella dei paesi del Nord Europa. Dei Paesi Bassi per ciò che attiene all'effettività e alle dinamiche di buona amministrazione (e importante fu anche il ruolo rivestito da Andreas Mathias Donner, presidente della Corte di giustizia dal 1958 al 1965: le sentenze sui casi *Van Gend en Loos* e *Costa c. Enel* furono adottate sotto la sua presidenza). E soprattutto dei paesi scandinavi (della Svezia su tutti) per ciò che riguarda l'implementazione dei principi dello Stato di diritto e delle regole di democrazia partecipativa e per quanto attiene alle garanzie sociali.

Al fondo, si può rilevare che si trattò, per lo più, di un fenomeno originale di ibridazione, una sorta di *koinè* amministrativa europea, edificata prendendo ispirazione da svariati modelli (con spiccata preferenza per quelli tedesco e francese):

È noto che la Comunità del carbone e dell'acciaio fu ordinata secondo il modello francese del *Commissariat du Plan*; che strutture e funzioni dell'Euratom furono prese in prestito dal francese *Commissariat de l'énergie atomique*; che la Corte dei conti europea segue le linee del *Bundesrechnungshof* tedesco. La Commissione è frutto di una confluenza di istituzioni nazionali anche più numerose. L'organizzazione e le regole di funzionamento sono a metà strada tra un ministero francese e il *Bundeswirtschaftsministerium* tedesco. Alcuni uffici portano l'impronta spiccata di uno dei due. Ad esempio il Segretariato generale della Commissione

ha una stretta parentela con il Segretariato generale del governo francese (perché ha gli stessi compiti di «memoria» e di consigliere generale dell'apparato). Quanto al personale, statuto e carriera sembrano derivare dalla disciplina della *fonction publique* francese. La codificazione delle procedure interne, col «manuale delle procedure», il sistema ispettivo e i gruppi *ad hoc* o permanenti interservizio, si devono, invece, all'influenza inglese [Cassese 1988, 26].

b) Un fenomeno interessante, invece, descritto in più occasioni dalla scienza giuridica [*ex multis* Ruffert ???; de Pretis ???], è quello che potrebbe essere definito dell'effetto di ritorno o del riflusso. Principi, regole, istituti giuridici vengono selezionati dalle esperienze dei diversi Stati membri e sono applicati e adattati all'ordinamento europeo (fase ascendente). Di qui partono nuovamente, per irraggiarsi presso gli ordinamenti giuridici dei diversi Stati membri (fase discendente). Sicché è vicenda piuttosto consueta che un principio o istituto sia stato ispirato all'ordinamento europeo da un determinato Stato membro, ma tale principio torni cambiato allo stesso Stato membro quando ridiscende dal livello europeo. Il caso più conosciuto è certamente quello del principio del legittimo affidamento, giunto in Europa per il tramite dell'ordinamento tedesco. Tale principio, una volta passato attraverso il filtro dell'ordinamento europeo, è tornato vestendo diverse spoglie presso l'ordinamento tedesco e vi ha prodotto una significativa influenza di ritorno.

c) Pur essendo stata l'Italia tra gli Stati fondatori delle Comunità europee, pare di poter dire che la tradizione giuridica italiana abbia avuto un ruolo defilato quanto a capacità di incidere sulla costruzione del diritto europeo. E ciò nonostante che il primo presidente della Corte di giustizia europea sia stato un italiano, Massimo Pilotti. Nel primo quarantennio di attività della Corte, soltanto Alberto Trabucchi, fondamentale soprattutto per il caso *Van Gend es Loos* [Perillo 2007] e Giuseppe Federico Mancini hanno lasciato il segno nell'orientare la sua giurisprudenza.

L'area in cui più è sembrata avvertirsi la presenza della tradizione nazionale, come si è detto, è stata quella del sistema di tutela giurisdizionale, seppur mista a quella di altri paesi (*in primis*, la Francia).

Per quanto riguarda, invece, più specificamente, il ruolo rivestito dalla nostra scienza giuridica, vi sono indicazioni contrastanti: marginale, nel complesso; ma di primo piano per il diritto amministrativo, soprattutto negli ultimi tre decenni.

In linea generale, pare di poter dire che la nostra scienza giuridica non abbia rivestito un ruolo importante nella costruzione del diritto europeo, per due ragioni principali.

Da un lato, il *gap* linguistico, bidirezionale: si pubblica quasi esclusivamente in lingua italiana, per cui fuori del nostro paese praticamente nessuno è in grado di leggere ciò che scrive la nostra comunità scientifica; si è ai margini del circuito scientifico continentale, che è ormai estremamente embricato e che opera per il tramite della lingua veicolare inglese. La conseguenza è il provincialismo e l'isolamento, per cui, anche nei casi in cui i nostri giuristi pubblicano scritti innovativi e di interesse scientifico, restano fuori dal circuito scientifico europeo.

Dall'altro, le divisioni disciplinari, per cui gli studiosi di diritto sono irreggimentati in distinti settori concorsuali e scientifico-disciplinari e l'interdisciplinarietà è severamente punita in sede concorsuale. Ne scaturisce un quadro frammentato, privo di giuristi a tutto tondo e, in seno al quale, per quanto riguarda il diritto europeo, gli studiosi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea si ritengono depositari del verbo: per cui se un costituzionalista, un commercialista, un lavorista, un amministrativista compie studi di diritto europeo (ancora oggi, nel XXI secolo) è tacciato di invasione di campo (e spesso è punito nei concorsi dai puristi della microdisciplina, per essersi dedicato a temi distanti dalla tradizione disciplinare).

Quanto siano fuori dal circuito scientifico internazionale e continentale gli studiosi italiani di diritto europeo, si può apprezzare dal seguente carotaggio. Se si prende la quarta edizione del testo di casi e materiali di diritto europeo di Craig e de Búrca [2008], e si vanno a esaminare i lunghi elenchi di riferimenti bibliografici alla fine di ciascuno dei ventotto capitoli, se ne ricava un magro bilancio per la scienza giuridica italiana: in più di milleduecento pagine sono citati quattro studiosi di diritto europeo, uno di diritto del lavoro, uno di diritto amministrativo.

Del tutto diverso è il quadro che scaturisce da analogo esperimento, stavolta concentrato sul solo diritto amministrativo europeo. Già dalla nota 1 della seconda edizione del volume sul diritto amministrativo europeo di Paul Craig [2012a] si intuisce che la scienza italiana del diritto amministrativo ha svolto un ruolo non secondario, in particolare nel corso dell'ultimo quarto di secolo, soprattutto grazie alla scuola che fa capo a Sabino Cassese, agli studiosi legati alla «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario» fondata nel 1991 da Mario P. Chiti e Guido Greco, all'elaborazione del *Trattato di diritto amministrativo europeo* [Chiti e Greco 2007], alla scuola trentina raccolta attorno a Giandomenico Falcon.

Questo semplice riscontro bibliografico sembrerebbe avvalorare la tesi per quale la scienza italiana del diritto amministrativo si sarebbe distinta, in un quadro complessivo per il resto non florido.

Per poter rinvenire conferma a tale affermazione, occorre procedere al tentativo di ricostruzione, in senso diacronico, dell'evoluzione storica della scienza del diritto amministrativo europeo.

3. ANALISI DIACRONICA DEL CONTRIBUTO DELLA SCIENZA GIURIDICA ALLA COSTRUZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

Il ruolo svolto dalla scienza del diritto amministrativo nell'evoluzione ordinamentale europea, nel relativo processo di integrazione, nello sviluppo del diritto amministrativo europeo possono essere utilmente esaminati in chiave diacronica, attraverso una ripartizione in decenni.

Ci si fermerà, con particolare attenzione, sull'esperienza italiana.

3.1. I primordi del diritto amministrativo europeo e la formazione di un'«atmosfera amministrativa» negli anni Cinquanta

Come è stato sottolineato da Mario P. Chiti, negli anni Cinquanta il processo di integrazione europea era nato sotto l'egida del diritto amministrativo. Caratteristica della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) era, infatti, un'organizzazione essenzialmente amministrativa, con elementi delle organizzazioni amministrative internazionali [Chiti 2004]. Essa era basata sul modello dell'agenzia amministrativa, con tratti internazionali, ma soprattutto sovranazionali: come rimarcato dall'avvocato generale Maurice Lagrange [1958], la percezione iniziale era più quella di una organizzazione federale di sei Stati, che di una organizzazione internazionale. Anche le modalità di azione erano essenzialmente costruite sul modello dell'atto amministrativo, data anche l'appartenenza ai sistemi giuridici a regime amministrativo dei sei paesi fondatori della CECA. La decisione delle controversie da parte della Corte di giustizia, poi, confermava senza esitazioni tale direzione, dal momento che i giudici hanno fatto largo uso di principi e regole tipiche del diritto amministrativo e, in particolare, dell'azione amministrativa. Gli atti comunitari venivano qualificati atti amministrativi, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo del

regime dell'atto: tipici vizi di legittimità e di nullità dell'atto, tipiche modalità di esercizio del potere di autotutela decisoria, e così via.

La configurazione amministrativa del primitivo processo integrativo attraversò l'interesse della scienza giuridica più avveduta di Francia, Germania e Italia, ma su profili per lo più concernenti la natura giuridica dei nuovi organismi sovranazionali nonché quella degli atti da essi posti in essere.

Celebre, in ordine a quest'ultimo profilo, è lo scritto di Jean Rivero [1958] sull'influenza dei diritti interni sulla Corte di giustizia della CECA, nel quale il grande giurista francese rimarcava, tra l'altro, come il sindacato giurisdizionale della Corte sulla legittimità degli atti comunitari fosse stato costruito dai giudici comunitari sulla falsariga della figura giuridica nazionale dell'eccesso di potere amministrativo. Profilo che, peraltro, era stato colto già da Pietro Gasparri [1957]. Su questi aspetti, relativi ai caratteri e agli elementi di invalidità degli atti comunitari, numerosi studiosi tedeschi, francesi e italiani si fermarono anche nel decennio successivo. In particolare, occorre ricordare i saggi di Werner Lorenz [1964] e di André de Laubadère [1965]; e menzionare, per l'Italia, gli studi monografici di Paolo De Caterini [1967] e di Ugo M. Iaccarino [1970].

Per il resto, il contributo dottrinale di quegli anni fu inteso principalmente ad approfondire (al di là degli interventi dei costituzionalisti sui rapporti tra fonti europee e nazionali) i profili concernenti la natura e l'organizzazione amministrativa della CECA e, successivamente, della CEE.

In precedenti occasioni [Sandulli 2005; E. Chiti 2013] è stato ricordato come l'ultimo discorso parlamentare di Vittorio Emanuele Orlando fu dedicato, il 18 luglio 1952, alla critica della prospettiva di istituzione di una comunità europea:

Il che significa dare una nuova Costituzione a un nuovo Stato. Questo è stato detto; e allora io dico: no, e credo di avere il diritto di provocare una risposta, un chiarimento, una spiegazione che mi rassicuri che ciò non sia possibile [...]. Ma, signori, la Costituyente europea può voler dire una nuova forma di organizzazione internazionale che sarebbe poi retta dalla futura Costituzione. Certo, sarà una forma di unione di Stati: ma, ripeto, di quale natura? Qui è come un arcobaleno di sfumature [...] circa la natura di questa eventuale unione di Stati. Per esempio, ho sentito parlare dell'istituzione di una comunità europea. Che scoperta sarebbe questa, in tal caso? Una comunità europea c'è e c'è sempre stata, perché una comunità [...] non è se non un insieme di enti che convivono in uno stato di

puro fatto, tanto che si dice tuttora dai giuristi la comunità internazionale [...]. E allora cosa sarà? Un'alleanza? Bene, ma non sarebbe una novità: la storia è tutta una serie di alleanze [...]. Ma se invece fosse un'Unione? La differenza consisterebbe nella permanenza, nell'esistenza di un termine obbligatorio. Il diritto internazionale conosce delle unioni permanenti onde non sarebbe neanche questa una novità [...]. Vuol dire che questa di oggi sarà un'unione per il commercio dell'acciaio e del carbone. Ma dopo, basta! [Orlando 1952, 994-996].

Del 1954 è un breve scritto critico di Massimo Severo Giannini sul Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, secondo cui l'unione di Stati che scaturisce dal Trattato «ha la forma dell'unione amministrativa, e la sostanza di una dittatura federale», con la conseguenza di un grave deficit democratico della CED, che è in contrasto «con tutti i principi della tradizione giuridica dell'Europa» [Giannini 1954].

Ma il contributo italiano più rilevante sul tema è dato da un saggio di Feliciano Benvenuti [1961] sulla natura giuridica della CECA, che, rifuggendo dal culto dello Stato, definisce la CECA «un autonomo organismo sovrano sprovvisto di un territorio come elemento costitutivo ma che, in sua vece, ha come elemento costitutivo un'attività economica cui viene dato rilievo politico»: «uno Stato corporativo, non territoriale», mirante a un consistente rinnovamento del diritto pubblico europeo, perché «apre la possibilità di un nuovo tipo di Stato sovranazionale, molto più ampio di quello che si serra nei nostri confini territoriali, di uno Stato di Stati che non è lo Stato federale di Stati territoriali, ma che con la sua antica novità potrà dare una soluzione nuova ai problemi di quel popolo europeo che, nella diversità delle sue nazioni, sta oggi avviandosi a raggiungere una completa unità di cultura e di civiltà» [*ibidem*]. Limpide intuizioni, che non vennero però sviluppate per parecchi decenni.

Allo stesso modo, non furono colte le ricadute derivanti dall'esecuzione indiretta disegnata dal Trattato di Roma del 1957, che, pur conservando l'approccio tipico dualista del diritto internazionale, delineava, in filigrana, i meccanismi organizzativi e funzionali di quello che sarebbe stato definito *executive federalism*: secondo il modello studiato da Jean Monnet, si calava l'ordinamento sovranazionale sulle strutture amministrative nazionali degli Stati membri, in modo che il progetto di integrazione europea potesse poggiare su solide fondamenta, senza togliere competenze e ridimensionare le amministrazioni nazionali. Si prefigurava, però, in relazione ai settori della concorrenza, degli aiuti di Stato, della gestione del bilancio dell'Unione un'esecuzione diretta, con la necessaria

conseguenza della nascita, in seno alla Commissione, di un'amministrazione europea che potesse esperire tali funzioni.

3.2. Lo sviluppo dell'amministrazione e dei principi giurisprudenziali del diritto comunitario negli anni Sessanta

Negli anni Sessanta, l'andamento della Comunità economica europea è stato contrappuntato da un movimento pendolare, in cui diritto e politica hanno seguito direzioni opposte. Da un lato, la Corte di giustizia ha elaborato, a partire dal 1963, i principi chiave dell'ordinamento europeo: principi che avrebbero caratterizzato il rapporto tra CEE e Stati membri per i decenni a seguire (effetto diretto, supremazia, poteri impliciti ecc.) e che avrebbero consentito al giudice comunitario, per lungo tempo, di vestire i panni di «signore» del diritto europeo. Dall'altro, gli esecutivi degli Stati membri (in particolare, la Francia gaulista) hanno reagito, nel 1965, opponendosi al passaggio all'adozione a maggioranza delle decisioni del Consiglio dei ministri europei (vicenda che condusse al Compromesso di Lussemburgo) e concentrando vieppiù nel Consiglio la potestà decisionale, a discapito della Commissione. Ciò ha provocato un'improvvisa battuta di arresto e una lunga fase di stallo nel processo «politico» di integrazione europea, alla quale la Corte di giustizia ha tuttavia ulteriormente risposto con l'accentuazione del processo «giuridico» di integrazione. Secondo una nota tesi, è stato proprio a seguito dell'assunzione del controllo del processo decisionale da parte degli Stati membri che si è potuto procedere nel percorso giurisprudenziale di costituzionalizzazione: un gioco, pertanto, non a somma zero, perché anche gli Stati avevano da guadagnare dal proseguimento del processo di integrazione (sul punto, magistrale e insuperato è il saggio di Weiler [1991]).

Per quanto concerne il diritto amministrativo, sono state segnalate, in questo decennio, tre principali linee di trasformazione: l'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria in seno alla Commissione, in particolare nei settori a esecuzione diretta (ma non soltanto in quelli), dando vita a una complessa architettura, con uffici di rilevanza esterna; l'istituzione, nel settore delle politiche agricole, di comitati di gestione: prende così vita l'articolato fenomeno della «comitologia», che consente al Consiglio di esercitare un controllo indiretto sulla Commissione nell'esercizio dei poteri normativi delegati e di strutturare i rapporti tra le amministrazioni degli Stati membri e quella comunitaria; l'integrazione tra ordinamenti comunitario e nazionale attraverso l'affermazione dei principi dell'effetto diretto e della supremazia, per il tramite delle sentenze della

Corte di giustizia *Van Gend en Loos* e *Costa c. Enel*, con la conseguenza che le amministrazioni nazionali divengono veri e propri uffici di attuazione decentrata del diritto comunitario [E. Chiti 2013, 56-65].

Sostanzialmente, negli anni Sessanta si può dire che sorga il diritto amministrativo europeo. Come ricordato da Sabino Cassese, con il caso *von Lachmüller*, del 1960, la Corte, nello stabilire che ai traduttori operanti presso la Commissione dovessero essere sottoposti a un contratto di diritto pubblico, aveva fatto riferimento a «norme generali di diritto amministrativo» [Cassese 1991, 771]. Ed è proprio in quegli anni che il giudice comunitario avvia l'elaborazione, in particolare nel settore della concorrenza, di una serie di principi e regole relativi ai rapporti tra amministrazione comunitaria e cittadini.

Rispetto a tali fondamentali mutamenti, però, la scienza giuridica in Europa restò sostanzialmente cieca, essendo lasciate le elaborazioni più interessanti e innovative a un corpo ristrettissimo di adepti, per lo più interni alle istituzioni operanti a Bruxelles e a Lussemburgo (ad esempio, Émile Noël, Maurice Lagrange ecc.). Su tale difficoltà di percezione del rilievo del diritto amministrativo comunitario incise anche il passaggio alla c.d. atmosfera costituzionale, per cui l'attenzione principale degli studiosi fu orientata all'individuazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale europeo [Chiti 2004, 58-59].

Con un'unica eccezione, costituita dalla scienza giuridica tedesca. La quale, sin dagli anni Sessanta, ha preso sul serio il diritto amministrativo comunitario, avviando studi esplorativi in questo campo. Insomma, si può dire che la scienza del diritto amministrativo europeo sia nata in Germania, con gli scritti, tra gli altri, di Uwe Gossmann [1964], Manfred Zuleeg [1969], Hans Peter Ipsen [1972], che hanno fatto da apripista alle elaborazioni di Jürgen Schwarze degli anni Ottanta e, in particolare, al suo manuale [Schwarze 1988]. L'influenza tedesca ha poi investito i paesi del Nord Europa e la Francia, che ha avviato gli studi sul tema nella seconda metà degli anni Settanta.

La scienza del diritto amministrativo italiana, invece, ha segnato il passo e, anzi, l'orientamento dominante ha espresso in più occasioni scetticismo. Ne costituisce dimostrazione il tono assertivo utilizzato da Massimo Severo Giannini, in una conferenza tenuta nel 1967: «non si può parlare né di un diritto amministrativo delle Comunità europee e neanche di un diritto costituzionale delle Comunità europee; il trasporto di queste nozioni, che sono proprie degli ordinamenti generali in cui noi viviamo, ossia degli stati a ordinamenti diversi dagli Stati, è un trasporto sempre gratuito: non avendo neppure un valore conoscitivo, non serve a nulla» [Giannini 2003]. Nonostante la pietra tombale posta dal più famoso studioso italiano del diritto amministrativo sulla «possibilità di fare

delle iniezioni di dottrina e di scienza del diritto amministrativo a un fenomeno nuovo, quale quello delle Comunità europee», lo scritto si rivela comunque interessante e indicativo, perché segnala come, verso la fine degli anni Sessanta, si iniziò a diffondere l'opinione dottrinale che esista un diritto amministrativo delle Comunità europee.

Si è già detto degli scritti degli anni Cinquanta e Sessanta sull'atto amministrativo comunitario. Ma gli interventi dottrinali di maggiore interesse, in Italia, sono stati quelli di Gianguido Sacchi Morsiani e di Pietro Gasparri [**nessuno dei due è in biblio**]. Quest'ultimo, dopo il contributo sull'invalidità degli atti comunitari (implicitamente oggetto della critica gianniniana), pubblicò nel 1967 un saggio sul rapporto tra politica e amministrazione nel diritto comunitario, in cui rilevava come il processo di integrazione europea fosse, sul piano giuridico, assai più avanzato di quanto fosse percepito a livello politico. Sacchi Morsiani, che fu il primo studioso italiano a sostenere l'esistenza di un diritto amministrativo comunitario, pubblicò due volumi (1965 e 1970) con i quali tentò di dimostrare (con esiti positivi soprattutto nel secondo volume) come i paradigmi dell'azione amministrativa invariati negli ordinamenti statali potessero proficuamente applicarsi alle modalità di esercizio del potere delle istituzioni comunitarie, analizzandone i caratteri e i riflessi sulle situazioni giuridiche soggettive private: da ciò scaturiva la possibilità di sviluppo del diritto amministrativo comunitario quale nuovo e autonomo ramo del diritto amministrativo e, soprattutto, ne derivava che il diritto amministrativo non costituisca un fenomeno giuridico esclusivo dello Stato.

Le difficoltà evolutive del processo di integrazione europea del decennio successivo, probabilmente frutto anche della grave crisi economico-finanziaria degli anni Settanta, fecero calare un velo di oblio sull'amministrazione comunitaria. Essa continuò a svilupparsi, soprattutto grazie all'apporto giurisprudenziale della Corte di giustizia e amministrativo della burocrazia della Commissione, nell'indifferenza scientifica.

3.3. L'età dell'oro del diritto amministrativo europeo e della sua scienza tra gli anni Ottanta e la fine del secolo

All'inizio degli anni Ottanta si è assistito a una consistente accelerazione politica del processo di integrazione europea, che è passata attraverso il crinale decisivo dell'effettività del diritto europeo e della sua concreta attuazione. Lo spostamento del dibattito istituzionale europeo in tale direzione ha prodotto il «decollo amministrativo» dell'ordinamento europeo, attraverso la percezio-

ne, da un lato, del carattere composito e plurale dell'organizzazione europea e, dall'altro, della complessità del diritto amministrativo europeo [E. Chiti 2013, 68-69]. L'adozione dell'Atto unico europeo (e il periodo preparatorio a esso) ha costituito la fondamentale cesura e la trasformazione dell'assetto istituzionale in senso autenticamente sovranazionale.

Il diritto amministrativo europeo, evolutosi sotto il pelo dell'acqua, è risalito decisamente alla superficie: la scienza del diritto amministrativo non ha potuto più ignorarlo. O, meglio, è stata la parte più avanzata della scienza del diritto amministrativo ad avviare l'esplorazione delle nuove lande. In quasi tutti i paesi europei, infatti, la frangia più conservatrice della scienza giuridica, per circa un decennio, ha tacciato di apostasia gli studiosi del diritto amministrativo europeo; per poi improvvisamente convertirsi quando, tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio, il fenomeno era ormai del tutto manifesto e finiva per condizionare ogni settore del diritto amministrativo nazionale.

In Germania, in Francia e in altri paesi del Nord Europa gli studi sull'amministrazione europea si erano intensificati già a partire dagli anni Settanta, anche se più dalla parte della scienza politica che da quello giuridico (si vedano, ad esempio, gli studi di Scheinman, Feld, Wiltgen, Strasser [**nessuno di questi è in biblio**]; con l'eccezione tedesca già segnalata nel paragrafo precedente).

In Italia, il diritto amministrativo europeo ha fatto il suo ingresso grazie all'intuizione scientifica e alla curiosità esplorativa di Sabino Cassese. Dapprima con due relazioni, a convegni del 1982 e 1983, sulla burocrazia europea e sulle relazioni tra organizzazioni internazionali e amministrazioni nazionali [Cassese 1985a; 1985b] e poi, soprattutto, con una ricerca IEAP del 1985 sull'amministrazione europea [Cassese 1987].

Quest'ultimo costituisce una pietra miliare negli studi di diritto amministrativo europeo, dal momento che in esso si disegna, in filigrana, il modello europeo dell'arena pubblica, che l'autore svilupperà poi nei decenni successivi, e si declinano i particolari caratteri dei comitati di gestione, combattuti tra la spinta centrifuga delle amministrazioni nazionali (e il Consiglio operante in funzione di controllo della Commissione) e la spinta centripeta della Commissione, mirante alla realizzazione di uno stile amministrativo europeo (in rottura, quindi, del modello nazionale dello *State-as-a-unit*).

Insomma, si può sostenere che Sabino Cassese e Jürgen Schwarze abbiano posto le mature fondamenta del diritto amministrativo europeo, allo stesso modo in cui, a partire dagli anni Settanta, Joseph Weiler ha costruito le basi del diritto costituzionale europeo. Alla fine degli anni Ottanta risalgono il primo manuale di diritto amministrativo europeo [Schwarze 1988], che verrà presto tradotto in lin-

gua inglese; il capitolo dedicato da Cassese al diritto amministrativo europeo nel suo *Le basi del diritto amministrativo* [Cassese 1989]; lo studio di Gaetano D'Auria [1987], parte di un'ambiziosa ricerca francese che ha costituito il definitivo avvio degli studi di diritto amministrativo europeo d'oltralpe [Debbasch 1987].

Ma è a partire dall'inizio degli anni Novanta che sono andati moltiplicandosi in Italia, a seguito di un inarrestabile processo di espansione, gli studi e gli studiosi del diritto amministrativo europeo: Guido Greco [1989], Claudio Franchini [1990], Giacinto della Cananea [1990], Mario P. Chiti [1991a], Alberto Massera [1991], Giandomenico Falcon [1991], Luisa Torchia [1992], Roberto Caranta [1992], Eugenio Picozza [1992]. Nel 1990 viene pubblicato il primo manuale italiano dedicato al diritto amministrativo europeo [**inserire rif. biblio?**]; alla fine dello stesso anno si svolge a Roma un convegno internazionale su *Diritti amministrativi nazionali e diritto amministrativo europeo*, i cui esiti sono stati raccolti nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico» del 1991 [**inserire rif. biblio?**]; poco dopo vedono la luce le prime monografie in tema di diritto amministrativo europeo [Caranta 1992; Franchini 1993]. Nel 1991 esce il primo numero della «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», diretta da Mario P. Chiti e Guido Greco, che è ancora oggi tra le riviste pubblicistiche di vaglia. Gli stessi autori dirigono, nel 1997, un eccezionale lavoro di dissodamento del diritto amministrativo europeo, che dà vita ai tre volumi del *Trattato di diritto amministrativo europeo*, ora in seconda edizione [Chiti e Greco 2007]. Nel 1999 Mario P. Chiti pubblica la prima edizione del manuale *Diritto amministrativo europeo* [Chiti 2011a].

Nella seconda metà degli anni Novanta la disciplina è ormai pienamente affermata e si moltiplicano i corsi di insegnamento nelle università italiane. Insomma, nell'arco di poco più di un lustro, tra il 1990 e il 1997, il diritto amministrativo europeo è divenuto, da fenomeno carsico, fiume in dirimpente esondazione: da area di studi negletta a disciplina di avanguardia del diritto amministrativo.

Una vicenda non dissimile si è verificata nel Regno Unito, dove le ricerche di Trevor Hartley, Francis Snyder, Carol Harlow, Vincent Wright, Alec Stone Sweet, Paul Craig, Richard Rawlings, Takis Tridimas hanno contribuito in breve tempo all'espansione degli studi in materia. E proprio di Paul Craig è attualmente il contributo manualistico più conosciuto al mondo in tema di diritto amministrativo europeo [Craig 2012a].

Anche in Germania si è assistito a un significativo secondo sforzo, compiuto da un novero cospicuo di studiosi, tra i quali, in particolare, si segnalano quelli di Eberhard Schmidt-Aßmann, Wolfgang Hoffmann-Riehm, Armin von Bogdandy, Thomas von Danwitz. E pure in Francia, grazie a Pierre Delvolvé,

Jean-Bernard Auby, Jacqueline Dutheil de la Rochère e altri, sono stati compiuti importanti progressi.

Sono stati dissodati, tra gli anni Novanta e i primi anni del nuovo millennio, i temi principali del diritto amministrativo europeo: i nuovi modelli organizzativi, i principi e le modalità procedurali dell'azione amministrativa, la disciplina della responsabilità, le forme di giustizia, per non tralasciare le numerose discipline settoriali, tra cui quella, fondamentale, del nuovo diritto dell'economia, scaturente dal processo di integrazione europea. Un compito di aratura nel quale la scienza italiana del diritto amministrativo ha fornito un contributo importante, di primo piano.

3.4. La raggiunta stabilità dell'assetto disciplinare tra illusioni e disillusioni

Il primo quindicennio del nuovo millennio è caratterizzato, ai fini dello sviluppo del diritto amministrativo europeo, da fenomeni contraddittori.

Da un lato, si è proceduto in direzione della stabilizzazione dell'assetto disciplinare, rafforzato dai passi in avanti compiuti dalla piattaforma costituzionale dell'ordinamento europeo. Il parziale fallimento del tentativo di Costituzione europea ha comunque condotto all'importante avanzamento del Trattato di Lisbona, che ha prodotto una ridefinizione dei principi e dei valori costituzionali dell'Unione, anche sul versante amministrativo.

Dall'altro, la grave crisi economico-finanziaria globale ha modificato i rapporti tra istituzioni europee e Stati membri, dando luogo a significativi mutamenti, anche sul piano amministrativo. Questi, se, per un verso, hanno nuovamente sviluppato il versante intergovernativo, per altri indirizzano verso una nuova fase di sviluppo del diritto amministrativo europeo (almeno, questo è quel che pare arguirsi dalla nuova disciplina dell'unione bancaria e dell'unione fiscale) nella direzione di reti di amministrazioni indipendenti, di amministrazioni composte, di meccanismi e procedure cooperative.

Come è già accaduto in passato, si potrebbe ipotizzare che, nel pieno della crisi del progetto comune, l'ordinamento europeo produca dall'interno gli anticorpi idonei ad assicurare il successivo passo in avanti del processo di integrazione europea.

Nel quindicennio in questione la scienza del diritto amministrativo europeo ha compiuto passi da gigante ed è ormai scienza embricata a livello continentale, travalicando totalmente le barriere nazionali. Si è parlato, in tal senso,

dello sviluppo graduale di una cultura amministrativa comune europea [Sommermann 2013].

Troppo complessa sarebbe qui la ricostruzione delle molteplici ramificazioni nelle quali si dipartono gli studi di diritto amministrativo, che ormai possono vantare svariate riviste giuridiche di rilievo continentale, numerosi trattati e manuali di riferimento, collane di studi e centinaia di volumi monografici.

Per dare un'idea della complessità, dell'articolazione e del grado di maturazione disciplinare raggiunto dal diritto amministrativo europeo, è sufficiente passare in rassegna e mettere a confronto gli indici delle quattro opere di riferimento, in materia, in Francia, Germania, Inghilterra e Italia: la seconda edizione del *Traité* di Jean-Bernard Auby e Jacqueline Duheil de la Rochère [2014], il volume sull'amministrazione composita europea curato da Oswald Jansen e Bettina Schöndorf-Haubold [2011], la seconda edizione del manuale di Paul Craig [2012a] e il manuale curato da Mario P. Chiti [2013].

Ne scaturisce che, ormai, vi è un quadro maturo e, tutto sommato, condiviso e coerente delle strutture di «sistema» dell'ordinamento europeo e del diritto amministrativo, sia per quanto concerne i principi generali e le funzioni, sia per quanto riguarda i profili organizzativi, finanziari, procedurali e di tutela giurisdizionale.

Ma se ne ricavano anche le plurali modalità di approccio e le asimmetriche capacità di approfondimento delle diverse culture giuridiche continentali, che consentono poi di tradurre in una sorta di *melting pot* la *summa* del diritto amministrativo europeo: l'insopprimibile tendenza tedesca alla tassonomica «pesantezza» degli argomenti e, in particolare, la propensione a partire da un concetto generale per scendere poi in estrema profondità nell'esame della disciplina normativa e applicativa di un singolo settore; il più «aereo», ma originale e creativo, orientamento italico a cogliere le linee di sviluppo e le coordinate teoriche che emergono dalla concreta analisi del terreno dissodato; la grande capacità architettonica francese di costruire insieme e sottoinsieme, a guisa di *matrioska*, ma conservando leggerezza e verticalità; l'invidiabile solidità ed essenzialità dell'edificio inglese, dalle granitiche ripartizioni e la capacità di muoversi agevolmente tra l'analisi normativa e quella giurisprudenziale.

Si coglie, infine, un aspetto fondamentale e, cioè, che parlare di diritto amministrativo italiano, francese, tedesco o inglese, ma persino parlare di diritto amministrativo europeo ha sempre meno senso, perché, oramai, a livello continentale esiste soltanto il diritto amministrativo. Il diritto europeo è talmente embricato con quelli nazionali da essere diventato un tutt'uno con essi, per cui ha sempre meno senso fermare le analisi giuridiche ai confini territoriali degli

Stati. Ma vi è di più: vi possono essere più declinazioni dell'evoluzione giuridica, a seconda dei diversi contesti nei quali si trova a operare e a seconda delle secolari tradizioni con le quali ci si viene a confrontare. Le linee di tendenza e di sviluppo, tuttavia, iniziano a essere riconoscibili e condivise, a prescindere dalle peculiari applicazioni nazionali.

4. UNA SCIENZA GIURIDICA MONDIALE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

Il diritto amministrativo europeo non è ormai soltanto oggetto di studio a livello continentale, ma attrae l'attenzione di atenei e istituti di ricerca in tutto il mondo, poiché è considerato un laboratorio importante per lo studio dei rapporti tra amministrazioni appartenenti a diversi ordinamenti e a distinti livelli di governo.

Un saggio di Piet Eeckhout [2011] pubblicato su una rivista giuridica statunitense spiega molto bene agli studiosi non europei le quattro ragioni per cui il diritto dell'Unione stia conquistando una influenza crescente in tutto il mondo: la costante e adattabile domanda sui fini e sui confini dell'ordinamento europeo; l'autonomia dell'ordinamento europeo e la rilevanza dello stesso nei rapporti con gli organismi internazionali; le relazioni tra libertà economiche e protezione dei diritti individuali; la primazia del diritto europeo nei confronti dei diritti nazionali.

Come rilevato da Sabino Cassese, «Il fenomeno più importante della storia bicentennale del diritto amministrativo è lo sviluppo, nell'ultimo quarto di secolo, di un diritto amministrativo che è solo in parte statale, mentre per l'altra parte fa capo a un'entità sovranazionale non statale». Sul piano amministrativo, l'ordinamento europeo ha dato luogo a forme del tutto peculiari di emersione, rappresentazione e ponderazione degli interessi, che hanno prodotto il fenomeno della c.d. arena pubblica, in seno alla quale «governi e privati concorrono con eguale titolo (ma non alla pari...) nello sfruttare i dislivelli di regolazione e nel presentare e far valere i propri interessi» [Cassese 2003b, 388-389].

Tutto ciò ha calamitato la crescente attenzione di studiosi nordamericani, sudamericani, asiatici, oceanici, attorno alle vicende del diritto pubblico europeo, quale esempio di ordinamento «regionale» non federale, risalente come modello alla tradizione medievale, ma dotato di una consistente eredità sia sotto il profilo del forte tessuto democratico, sia sotto quello di una cultura giuridica plurisecolare. La proliferazione di centri studi di diritto europeo in seno alle università americane, d'altra parte, costituisce anche un forte polo di attrazione per i più

autorevoli studiosi europei. Sicché il baricentro degli studi relativi al diritto europeo va spostandosi sempre più al di fuori dei confini continentali: si va formando, in tal modo, una comunità globale di studiosi del diritto pubblico europeo e, in seno a essa, del diritto amministrativo europeo [von Bogdandy 2000 **ab?**].

Un esempio molto interessante è costituito dallo *European Legal Studies Program* della University of Michigan Law School diretto da Daniel Halberstam: Halberstam, attualmente *Eric Stein Collegiate Professor of Law* della University of Michigan, è stato sia *clerk* presso la Corte suprema statunitense sia *judicial fellow* presso la Corte di giustizia europea. Sotto la spinta di Eric Stein, Ann Arbor si è affermata quale importante crocevia d'oltreoceano per gli studi di diritto europeo.

Il diritto pubblico europeo riveste significativo rilievo anche presso la Columbia Law School, con il suo European Legal Studies Center; presso la New York University School of Law, con il suo *Global Faculty Program*; presso la University of Notre Dame Law School; e così via.

Anche nei paesi sudamericani – proiettati, ma in modo molto più pigro, in direzione del Mercosur – il tema del diritto amministrativo europeo riveste interesse crescente. E in espansione sono anche i programmi di studio dedicati al diritto europeo dagli atenei asiatici.

Come può evincersi dalla ricostruzione qui effettuata, le vicende del diritto amministrativo europeo costituiscono un *unicum* anche dal punto di vista dei tempi di evoluzione: tale disciplina, infatti, è passata, nell'arco di appena un quarto di secolo, da materia misconosciuta ad area di studi di rilievo mondiale.

Un *unicum* temporale che fa da *pendant* con l'elemento contenutistico del diritto europeo segnalato all'inizio e, cioè, la circostanza che il processo di integrazione europea si sia andato realizzando per il tramite di un crogiuolo di saperi e una mistura di discipline: il che comporta, per conseguenza, la necessità di adottare, nello studio del diritto europeo, un paradigma metodologico diverso, improntato a un approccio interdisciplinare [Weiler 1997, 97]. Carattere che è gradualmente trascinata in campo nazionale.

In conclusione, nell'arco di una manciata di decenni il diritto pubblico europeo e la sua scienza non soltanto hanno plasmato sé stessi per vie originali, ma hanno anche profondamente modificato il contesto di riferimento in modo irreversibile.

Ora, a seguito dei continui sommovimenti tellurici prodotti, a ondate, dalla crisi economico-finanziaria mondiale, la disciplina, assieme all'intero ordinamento, dovrà dimostrare di essere, oltre che giovane, resistente e coriacea.