CAPITOLO PRIMO

Il diritto amministrativo: un'introduzione

di Angelo Lalli

Sommario: 1. Diritto amministrativo: oggetto e caratteri originari. – 2. Il diritto amministrativo nazionale e le sue evoluzioni: rapporti con il diritto privato e penale. – 3. L'Unione europea, la CEDU e il diritto amministrativo.

1. Diritto amministrativo: oggetto e caratteri originari

La grande latitudine applicativa del diritto amministrativo

È sufficiente uno sguardo alla realtà quotidiana per rendersi conto del ruolo **pervasivo** che il **diritto amministrativo** ha nella vita di ognuno di noi. Uscendo di casa al mattino possiamo incontrare il mezzo del servizio pubblico della raccolta dei rifiuti che sta effettuando il giro del quartiere; alzando lo sguardo, possiamo scorgere un vigile urbano che dirige il traffico di un incrocio; per spostarci in città, possiamo avvalerci di un mezzo di trasporto privato, purché siamo in possesso dell'abilitazione alla guida del veicolo; oppure possiamo usufruire del servizio di trasporto pubblico locale; osserviamo poi alcuni ragazzi che stanno entrando nella scuola pubblica di zona; ci rechiamo in banca per svolgere alcune operazioni e siamo ragionevolmente certi che l'istituto non tradirà la nostra fiducia e gestirà correttamente i nostri risparmi perché esiste un apparato pubblico di controllo sull'attività bancaria; ancora, quando abbiamo bisogno di cure mediche ci rivolgiamo a medici e istituti che quelle cure offrono in modo affidabile, perché esiste un sistema pubblico di verifica delle abilitazioni professionali e di controllo sull'idoneità e sulla sicurezza degli ospedali, pubblici o privati che siano; scorgiamo poi alcuni operai sulla pubblica via che, per conto del Comune, stanno realizzando un nuovo marciapiede che sarà destinato a rendere più agevole il passaggio vicino alle

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 3 18/06/21 11:15

strade; se poi decidiamo di fare una passeggiata in un'antica villa cittadina con un parco rigoglioso, ci possiamo avvalere dei diritti di uso pubblico sulla stessa; volendo realizzare un immobile su un nostro fondo, dobbiamo presentare il progetto all'autorità comunale per ottenere il permesso di costruire che serve a controllare che l'attività edificatoria dei privati sia conforme agli standard di sviluppo urbano definiti nell'interesse generale dal Comune; se abbiamo il timore di essere stati derubati del nostro portafogli, ci rechiamo presso la vicina stazione di polizia per denunciare l'accaduto e chiedere protezione; infine, a scadenze definite, siamo obbligati a versare parte dei nostri redditi allo Stato o agli altri enti pubblici dotati di potestà fiscale che utilizzeranno le risorse per realizzazione di tutte le attività d'interesse pubblico ricordate.

Ognuna delle attività indicate si può realizzare grazie all'esistenza di **organizzazioni**, costituite da **persone e mezzi**, che **operano nell'interesse collettivo**: ora compiendo **operazioni o attività materiali** (come il trasporto di persone e merci, le cure mediche, l'insegnamento, la costruzione di un marciapiede), ora ponendo in essere **atti giuridici** che possono avere i più **diversi effetti** (come l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, la regolazione del traffico, l'imposizione di un vincolo di uso pubblico su un immobile; la concessione del permesso di costruire).

L'oggetto del diritto amministrativo

Le **regole** che disciplinano **queste organizzazioni e i rapporti tra esse e le persone** costituiscono l'**oggetto** del **diritto amministrativo**. Questo è, infatti, il settore scientifico che si occupa di studiare la **disciplina giuridica** dell'**organizzazione** e dell'**attività** dell'**amministrazione pubblica**.

Cosa debba intendersi per **amministrazione pubblica**, sia nel **profilo soggettivo** – ovvero con riguardo agli enti che costituiscono l'organizzazione pubblica – sia nel **profilo oggettivo** – ovvero relativamente alle attività che sono dai primi svolte – è un dato mutevole nel tempo e nello spazio.

In via di prima approssimazione si può affermare che l'espressione **amministrazione pubblica** indica, in modo sintetico, sia gli **organi** sia le **attività** attraverso cui si esprime quella peculiare **funzione di governo** delle collettività organizzate in forma di Stato che ha il **compito** di **curare in concreto gli interessi** che sono considerati **pubblici**.

Il diritto amministrativo nello stato nazionale di diritto

Una simile generica descrizione è idonea a indicare grosso modo di che cosa tratti il diritto amministrativo in ogni contesto storico e geografico. Tuttavia, la nozione di diritto amministrativo in senso stretto è connotata stori-

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 4 18/06/21 11:15

camente e geograficamente. Esso, nella accezione moderna, nasce nel contesto dello **Stato nazionale di diritto**[1], nascente dalle Rivoluzioni francese e americana e, prima ancora, inglese, e si consolida essenzialmente nell'Europa continentale nel corso del Secolo XIX.

Vestigia medioevali

Nei principali Stati nazionali europei, alcuni apparati pubblici specializzati, chiamati ad applicare un proprio apparato di regole esistevano già dal tardo diritto comune. Anzi, in alcuni casi – come in Francia[2] – essi rappresentavano un corpo professionale che consentiva ai Sovrani di affrancarsi dal monopolio della nobiltà nella gestione dei territori. Questo peculiare corpo di regole e funzionari operavano in quel settore che poi venne identificato dall'espressione ***service public*** e indicava fin dall'inizio le attività di prestazione svolte a favore della indistinta collettività come ad esempio i mulini, il servizio postale e la gestione delle acque. In queste esperienze risalenti alcuni hanno ravvisato i prodromi di un diritto amministrativo che tuttavia si manifesto nella pienezza dei suoi caratteri, come detto, solo successivamente alle rivoluzioni settecentesche[3].

Il diritto amministrativo è elaborato in connessione con l'emersione progressiva dell'amministrazione pubblica come apparato distinto dagli organi titolari del potere di legiferare (Parlamento e monarca) e dipendente dal Governo. Da un lato, sono **riconosciuti i diritti delle persone** e si afferma il **primato della legge,** che diviene la principale fonte del diritto obiettivo**,** in quanto espressione dell'organo cui gradualmente si riconnette il potere **sovrano** di **definire le regole** dei rapporti tra Stato e individui e dei rapporti tra individui che è il **Parlamento**. Tale ruolo è direttamente dipendente dall'essere il Parlamento il depositario della **volontà generale**. Esso, infatti, è costituito, tramite libere elezioni, da soggetti che operano in rappresentanza di tutti i cittadini elettori.

Dall'altro, il potere un tempo originario del **monarca**, a poco a poco, è circoscritto dalla **legge** che delimita anche l'ambito di azione e la struttura degli **organi e degli uffici** da esso dipendenti.

---

(1) M.S. Giannini, *Diritto amministrativo,* in Enc. Dir., 1970.

(2) M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2020, pag. 28 e ss.

(3) Secondo la prima autorevole ricostruzione di A. de Toqueville, *L'ancien régime e la revolution,* Paris, Flammarion, 1988.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 5 18/06/21 11:15

Come noto la legittimazione del monarca riposava in principio sull'assunto che egli regnasse per mandato divino. La graduale affermazione dei regimi democratici sostituirà a quel principio quello della **rappresentatività del potere**, in base al quale: i titolari del potere pubblico devono essere individuati dagli stessi governati mediante procedimenti di elezione; alle elezioni hanno diritto di elettorato attivo prima solo alcuni gruppi delimitati in base al censo, poi tutti i cittadini. Il **potere** è quindi **essenzialmente derivato** dalla volontà degli stessi governati, secondo le diverse prospettive del contrattualismo politico[4] che trovano concreta realizzazione negli ordinamenti dell'Occidente.

Occorre rilevare che questo processo storico subisce una **brusca interruzione** con l'affermazione in Europa, e in Italia, di regimi totalitari del XX secolo. In questi casi alla precedente struttura dello stato di diritto viene sostituita una forma di governo dittatoriale, più o meno assoluta, che poggia la propria legittimazione anche sul culto della personalità di capi che si affermano per carisma personale con il sostegno delle forze sociali ed economiche dominanti in funzione antisocialista.

All'esito di questo processo che si realizza tra Ottocento e Novecento, è la **legge** a delineare quali debbano essere i soggetti dell'amministrazione e l'ambito di attività (si tratta dell'affermazione del principio di legalità – in senso formale e sostanziale – che più volte sarà richiamata nel presente volume).

Sul piano dei rapporti costituzionali, si afferma l'esigenza che il Governo dello Stato, organo cui spetta dirigerne l'azione concreta, debba essere legittimato da un **rapporto di fiducia** con il Parlamento, poiché non è più sufficiente la legittimazione promanante dalla volontà del monarca.

La **legge,** in quanto espressione della volontà generale, diviene quindi il titolo di legittimazione di ogni potere pubblico. La stessa **legge** è poi strumento di garanzia di diritti che vengono proclamati **inviolabili o fondamentali**, i quali preesistono persino all'organizzazione statale, ma trovano in essa riconoscimento e tutela[5].

Il diritto amministrativo tra common law e civil law

In questo specifico contesto storico, l'amministrazione pubblica quindi si delinea sempre più come **funzione attuativa** della legge, al pari della **giuri-**

(4) Occorre richiamare i nomi di T. Hobbes, J. Locke e J.J. Rousseau, sui quali, tra i molti, si può vedere N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, Torino, 2004; Giulio M. Chiodi, R. Gatti, *La filosofia politica di Locke*, Milano, 2005; E. Cassirer, *Rousseau*, Roma, 2015.

(5) A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani, vol. XI, 1990, p. 16.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 6 18/06/21 11:15

sdizione. Quest'ultima funzione sovrana, anch'essa in origine emanazione diretta dell'unico potere assoluto concentrato nel monarca, assume una valenza autonoma e distinta sia per quanto concerne i soggetti chiamati ad esercitarla e cioè **i giudici individuati per il loro *status* di indipendenza dal Governo e dal Parlamento e da ogni interesse privato**, sia per quanto concerne il contenuto: ovvero la **risoluzione delle controversie concrete**, in genere su domanda dell'interessato, che possano insorgere tra i soggetti dell'ordinamento, in applicazione della legge.

Le Rivoluzioni liberali settecentesche impongono il frazionamento del potere sovrano dello Stato in distinte funzioni che vengono imputate a diversi organi: la legislazione al Parlamento, la funzione esecutiva e amministrativa al Governo e la giurisdizione ai giudici. La **separazione dei poteri** diviene regola costituzionale primaria dell'organizzazione dello Stato in quanto strumento concreto di **garanzia dei diritti** proclamati nelle Costituzioni.

Può essere ricordata a tale proposito la nota visione di Montesquieu: "*Allorché nella persona medesima o nello stesso corpo di magistratura, la potestà legislativa è riunita alla potestà esecutrice, non vi ha libertà: poiché si può temere, che il monarca stesso o lo stesso senato non faccia delle leggi tiranniche per tirannicamente eseguirle. Non vi ha libertà, qualora la potestà di giudicare non è disgiunta dalla potestà legislativa, e dall'esecutrice. Se fosse unita alla potestà legislativa, il potere sopra la vita e la libertà de' cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe legislatore. Se fosse unita alla potestà esecutrice, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di maggiorenti, o di nobili, o di popolo, esercitasse queste tre potestà: quella di far leggi, quella di eseguire le pubbliche risoluzioni, e quella di giudicare i delitti o le vertenze dei privati*" (*De l'esprit des lois*, 1748, Libro VI, Cap. VI[(6)]).

Su questo impianto comune si organizzano pressoché tutti gli Stati moderni dell'Occidente. Si affermano poi diversi modelli di amministrazione e di giurisdizione a seconda anche delle diverse famiglie giuridiche.

Segnatamente nei **Paesi di *common law*** e, in particolare nel Regno Unito, la posizione dei giudici appare fin dall'origine caratterizzata da vasta e riconosciuta indipendenza rispetto al monarca e al governo e agli organi del-

(6) La citazione è tratta dalla edizione del testo, con note di Antonio Genovesi, pubblicata a Napoli nel 1777.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 7 18/06/21 11:15

l'amministrazione, i quali ultimi, per un lungo periodo, sono stati sottoposti al *common law* ossia al diritto comune e alla giurisdizione generale al pari dei privati ritenuti eguali a questo riguardo.

È questa una delle declinazioni del principio della ***rule of law.*** Con le parole di un influente giurista inglese esso viene così definito: "*We mean in the second place, when we speak of "the rule of law" as a characteristic of our country, not only that with us no man is above the law, but (which is a different thing) that here, every man, whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals*"(7). In questa tradizione spetta proprio alle decisioni giudiziali degli *ordinary tribunals of the Realm* affermare, nei casi concreti, le garanzie dei diritti, più che alle dichiarazioni espresse nelle costituzioni come invece sarà negli ordinamenti continentali(8).

---

(7) Così si esprime A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885; 9 *th edn*., Macmillan, 1945), pag.193 e ss.

(8) A. V. Dicey, *An introduction cit*., pag. 195: "*We may say that the constitution is pervaded by the rule of law on the ground that the general principles of the constitution (as for example the right to personal liberty, or the right of public meeting) are with us the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts; whereas under many foreign constitutions the security (such as it is) given to the rights of individuals results, or appears to result, from the general principles of the constitution*". L'opinione dell'autore appare significativa dell'esperienza di *common law*, anche se caratterizzata da accenti ideologici che non hanno permesso al medesimo di identificare la peculiarità del diritto amministrativo anche nell'esperienza storica del Regno Unito. Come ha rilevato S. Cassese, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 1990, pag. 80 e ss. Dicey: "*scambiò la giustizia amministrativa – e cioè un sistema giudiziario separato, chiamato a risolvere i conflitti tra privati e pubblica amministrazione – col diritto amministrativo. Dichiarata inesistente [in Inghilterra- n.d.r.] la prima, ritenne che anche il secondo non potesse esistere, mentre ben può darsi un diritto amministrativo senza un sistema autonomo di giustizia amministrativa. In secondo luogo, confuse il diritto amministrativo autoritario col diritto amministrativo «tout court» e scomunicò il secondo, mentre voleva scomunicare il primo. In terzo luogo, ignorò – o finse di ignorare – la realtà amministrativa della seconda metà del secolo, che presentava alcuni caratteri tipici della prima fase di evoluzione del diritto amministrativo: poteri speciali attribuiti alle amministrazioni; attribuzione di poteri di autotutela; sottrazione di categorie di funzionari al controllo delle corti; sottrazione delle decisioni amministrative al vaglio dei giudici: tutto ciò per assicurare l'effettività delle funzioni attribuite alle amministrazioni*". Osserva ancora il Cassese, che l'autorità di Dicey a sostegno dell'inesistenza di un diritto amministrativo nel Regno Unito divenne: "*una prescrizione normativa. E, come prescrizione normativa, impedì ai giudici e alla dottrina di fissare i concetti del diritto amministrativo. Infine, se è vera la tesi che Dicey criticasse il diritto amministrativo per contrapporsi al crescere delle funzioni statali e del collettivismo (196) e che, quindi, combatté la forma perché non gli piaceva il contenuto, l'opera di Dicey si è rivelata fruttuosa come programma, non come analisi di una realtà, in quanto ha contribuito a glorificare il giudice ordinario e a spogliare l'amministrazione dei poteri derogatori, per farle vestire panni privati. Dicey sarà, fino ad oggi, la cartina di tornasole del cambiamento amministrativo inglese: ogni volta che ve n'è uno, si ritorna a Dicey per verificare i concetti... Ma la scienza inglese del diritto amministrativo, pur facendo continuamente i conti con Dicey, non sarà capace di portare fino in fondo la revisione dei concetti e rimarrà in uno stato infantile, per la incapacità di separare legislazione e giurisdizione da amministrazione (e, quindi, di abbandonare la definizione degli istituti amministrativi a mezzo dei «quasi»: «quasi legislative», «quasi judiciah) e per la difficoltà di impossessarsi di tutta la materia del diritto amministrativo sostanziale*".

L'influenza dell'autore inglese resta nondimeno molto forte anche oggi in ambiente anglosassone. Proprio con riguardo al problema della definizione attuale del principio di *rule of reason*, T. Bingham, in *The Rule Of Law,* Penguin Books Ltd, England, 2010, pagg. 19 e ss afferma: "*The core of the existing principle is,*

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 8 18/06/21 11:15

L'allontanamento dal diritto privato e il giudice speciale

Nelle esperienze continentali ed in particolare in Francia[9] (ossia, negli Ordinamenti giuridici solitamente ricondotti all'etichetta definitoria della ***Civil Law***), l'amministrazione come apparato di uffici e persone strumentale al potere centrale del sovrano si autonomizza nel contesto dell'ordinamento generale. Ad essa si applicano **norme peculiari**, **derogatorie rispetto al diritto privato comune**, e le controversie che possono nascere tra l'amministrazione pubblica e i cittadini sono sin dall'origine attribuite alla cognizione di **organi contenziosi** particolari diversi dai giudici dell'ordinamento generale e innestati nell'ordinamento stesso dell'amministrazione.

Si conviene di ritenere la nascita del moderno sistema diritto amministrativo e – allo stesso tempo – della stessa idea di giustizia amministrativa coincidere con il famoso *arrêt* Blanco del Tribunale dei Conflitti francese, pronunciato l'8 febbraio 1873. La bambina Agnes Blanco finì sotto un carro delle manifatture statali dei tabacchi a Bordeaux e, a seguito del ribaltamento dello stesso, subì l'amputazione di una gamba. Il padre iniziò, dinanzi al Tribunale civile di Bordeaux, una causa contro i quattro operai, dipendenti del servizio pubblico, che conducevano il carico e citò in solido anche lo Stato francese, come civilmente responsabile dell'imprudenza dei suoi dipendenti, allo scopo di ottenere il riconoscimento della responsabilità per colpa ed il conseguente risarcimento del danno subito dalla bambina. Il prefetto della Gironda, nella veste di rappresentante dello Stato, declinò la competenza del Tribunale civile di Bordeaux. Venne quindi sollevato un conflitto di giurisdizione e la questione fu rimessa appunto dinanzi al *Tribunal des conflits* il quale statuì*: "…la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier;*

Arrêt Balnco, 8 febbraio 1873

I suggest, that all persons and authorities within the state, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly made, taking effect (generally) in the future and publicly administered in the courts. This statement, as will appear in Chapters 3 – 10 , is not comprehensive, and even the most ardent constitutionalist would not suggest that it could be universally applied without exception or qualification. There are, for example, some proceedings in which justice can only be done if they are not conducted in public, as where a manufacturer sues to prevent a trade competitor unlawfully using a secret and technical manufacturing process. But generally speaking any departure from the rule I have stated calls for close consideration and clear justification. My formulation owes much to Dicey..".

(9) F. Burdeau, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970*), Paris, PUF, 1995.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 9 18/06/21 11:15

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés.

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître»[10].

Dunque, non si negava la predicabilità della responsabilità civile dello Stato per i danni recati da suoi dipendenti a terzi, nell'esercizio di un'attività riconducibile al servizio pubblico, ma si affermava che questa non era disciplinata dalle regole generali del Codice civile che valgono per i rapporti tra privati. Si affermò quindi che la responsabilità civile dello Stato non è generale, né assoluta: ha regole speciali che variano in connessione con le esigenze del servizio pubblico. Inoltre, su tali regole speciali non può statuire il giudice civile ordinario, ma l'amministrazione stessa e il giudice amministrativo.

La declinazione del principio della separazione dei poteri accolta nell'esperienza francese, da cui derivò quella italiana, impone di escludere perciò qualsiasi intervento del giudice ordinario sull'attività dell'amministrazione. La garanzia dei diritti riconosciuti nelle Costituzioni liberali di fine Settecento e della prima metà dell'Ottocento si attua nell'ambito dell'ordinamento particolare dell'amministrazione, per il tramite della legge che ne imbriglia sempre più l'attività, e in virtù del controllo esercitato su istanza dei privati dal **Consiglio di Stato** che nasce nella maggior parte dei Paesi di *Civil law* come massimo organo **consultivo** dell'apparato di governo e diviene poi anche istanza di **garanzia della giustizia nell'amministrazione**[11]. Analogamente accadde nell'esperienza italiana.

Sia in Francia che in Italia la **giurisprudenza del Consiglio di Stato** ha contribuito all'elaborazione di principi e di istituti che costituirono il diritto dell'amministrazione come branca *autonoma* del diritto: settore dell'ordinamento giuridico governato da principi e regole propri e che trova in sé stesso i criteri di auto-completamento e di evoluzione.

La distanza originaria tra le due famiglie di diritto amministrativo, quella di matrice inglese e quella di matrice francese, nel corso del tempo si è accor-

(10) Testo reperibile su http://lexinter.net/JPTXT3/arret_blanco.htm.

(11) Su questa evoluzione si veda V. Cerulli Irelli, *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari, 2021, pagg. 30 e ss.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 10 18/06/21 11:15

ciata[12]. Oggi non si dubita più dell'esistenza di un diritto amministrativo, dichiarato da organi giurisdizionali peculiari anche in Inghilterra[13] e, più in generale, nei Paesi di *common law*[14] da un lato, mentre nei Paesi di *civil law* l'amministrazione, che conserva uno statuto normativo a sé, è sempre più assoggettata all'impero **della legge e al controllo giurisdizionale** esercitato da giudici diversi da quelli ordinari (specializzati, ove appartengano allo stesso ordine come in Germania), ma nondimeno dotati di analoghe garanzie di indipendenza e di poteri di cognizione e decisione incisivi[15].

Diritto amministrativo come diritto della complessità

In tutti gli ordinamenti contemporanei la dimensione della normazione che interessa i rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini tende a espandersi grandemente. Così come tendono ad aumentare gli enti e i soggetti che curano gli interessi generali. Si tratta di un fenomeno strettamente connesso con l'accentuazione della complessità tipica del mondo contemporaneo: tutte le organizzazioni statuali presentano oggi analoghi problemi di gestione delle questioni sociali che scaturiscono, in particolare, dagli andamenti alterni dell'economia di mercato e dalle esigenze di contenimento dell'attività antropica in funzione di protezione ambientale. Diversa ovviamente è la sensibilità dei vari ordinamenti su tali problemi, ma resta il fatto che oggi, più che nel passato, paiono essere necessarie strutture organizzative pubbliche cui spetta la cura degli interessi collettivi e un diritto che sia adeguato a disciplinare i rapporti tra quelle e gli individui o i gruppi che operano nell'ambito privato.

Le formule concettuali del diritto amministrativo nazionale si inscrivono comunque nella **tradizione occidentale** (che ricomprende i richiamati modelli di *common law* e di *civil law*) e in questo contesto assumono il loro significato più puntuale.

---

(12) Così M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2019.

(13) M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i 'nuovi' administrative tribunals*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2016, 453 e ss.

(14) Negli Stati Uniti, l'esistenza di un diritto amministrativo viene ricondotta da un recente contributo di J. Mashaw, *Creating the Administrative Constitution: The Lost 100 Years of American Administrative Law, Yale University Press, New Haven & London, 2012* a un periodo addirittura antecedente la fine del Settecento, all'indomani della fine della guerra di indipendenza. Tradizionalmente, la dottrina ha collocato la nascita del diritto amministrativo americano alla fine dell'Ottocento con l'istituzione della prima autorità amministrativa indipendente (*Interstate commerce commission*) nel 1887; la disciplina generale del pubblico impiego (*Pendleton Act*) del 1883 e l'emergere di una significativa attività di controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa (*Judical review*) sempre dalla fine dell'Ottocento.

(15) Per ulteriori riferimenti comparati si veda il Capitolo Secondo.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 11 18/06/21 11:15

Ordinamenti espressione di contesti storici e culturali radicalmente diversi dalle pur variegate esperienze occidentali certamente, per le ragioni da ultimo richiamate, presentano organi e regole cui spettano quelle funzioni di cura concreta di interessi pubblici[16], ma pare difficile ascrivere a tali ambiti le nozioni e il linguaggio proprio del diritto amministrativo che conosciamo nel contesto storicamente definito più volte richiamato.

Sull'onda del **multilateralismo** e del fenomeno della **globalizzazione economica** che hanno caratterizzato le relazioni internazionali dalla metà degli anni Novanta del XX secolo sino almeno alla prima decade del XXI secolo si sono affermate istituzioni sovranazionali, diverse dall'Unione europea la cui valenza specifica per il nostro ordinamento sarà evidenziata in seguito, che hanno una **vocazione tendenzialmente globale**. Si pensi, per fare solo alcuni esempi, al Comitato Olimpico internazionale[17], all'OMC, Organizzazione mondiale del commercio, all'ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, l'*ICSID,* il Centro internazionale per la soluzione delle controversie in materia di investimenti, la *Codex Alimentarius Commission*. Si tratta di organizzazioni composte a volta da Stati sovrani, a volta da Unioni di Stati (come l'Unione europea che aderisce all'OMC) a volte si tratta di organizzazioni private (come nel caso dell'ICANN). Esse, pertanto, hanno una diversa natura, organizzazione e differenti compiti.

Sono tuttavia accomunate dal fatto di esprimere, con riguardo a settori definiti come le competizioni sportive internazionali, il commercio internazionale, l'assegnazione della numerazione per accedere a *internet*, gli investimenti esteri, o una funzione di **regolazione generale** vincolante gli Stati aderenti o anche una funzione di **amministrazione concreta a carattere individuale** efficace nei confronti dei cittadini e delle imprese dei diversi Stati appartenenti all'organizzazione. In alcuni casi, nell'ambito di queste organizzazioni sovranazionali, operano anche **fori per la composizione di controversie** che possano insorgere tra i soggetti privati cittadini di uno Stato e l'amministrazione di un altro Stato nel quale i primi si trovino ad operare, perché essi lamentano che la regolazione, anche di natura amministrativa, vigente in quest'ultimo ordinamento non rispetta gli *standard* imposti dall'organizzazione internazionale.

---

(16) G. Rossi, *Stato e società in Cina. Comitati di villaggio, organizzazione governative, enti pubblici,* Torino 2011.

(17) Più in generale sull'ordinamento sportivo si veda L. Casini, *Il diritto globale dello sport,* Milano, 2010.

MU_0381_ManualeDirittoAmministrativo_Contessa_2021_1.indb 12 18/06/21 11:15