IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il lento affermarsi del diritto amministrativo comparato: la comparazione nello studio dell'amministrazione locale

ALESSANDRO CROSETTI[1]

(ABSTRACT) ITA

La relazione evidenzia la crescente rilevanza del diritto amministrativo comparato nel contesto europeo, a fronte di un passato di marginalità nella scienza giuridica. Le trasformazioni recenti nei modelli di amministrazione locale, in particolare nel sistema francese, segnalano una progressiva transizione verso forme di governance differenziata. Tale evoluzione contribuisce al superamento delle strutture centralistiche tradizionali, promuovendo nuovi equilibri tra uniformità e autonomia territoriale.

(ABSTRACT) EN

The paper emphasises the increasing importance of comparative administrative law in the European context, contrasting with its historical marginalisation in legal scholarship. Recent changes to local administrative models, particularly in France, suggest a gradual shift towards differentiated forms of governance. This evolution is helping to overcome traditional centralised structures and foster new balances between uniformity and territorial autonomy.

Il diritto amministrativo comparato è stato considerato, fra le discipline giuridiche, una sorta di "Cenerentola". Diritto privato, diritto pubblico e costituzionale, diritto commerciale, soltanto per fare alcuni esempi, hanno rappresentato ambiti di studio, da tempo, più battuti dalla scienza comparativa. Più in generale, il diritto comparato ha raggiunto sviluppi significativi solo all'inizio del nuovo secolo come stanno a dimostrare gli studi pionieristici di Rodolfo Sacco nel diritto privato e quelli successivi di G. Lombardi per il diritto pubblico e costituzionale.

La comparazione giuridica nel campo del diritto amministrativo è più recente e si è meno sviluppata rispetto ad altre aree del diritto positivo. L'attenzione si è rivolta segnatamente agli istituti del diritto francese e statunitense[2].

Lo studio della comparazione ha portato ad un avvicinamento progressivo tra i vari sistemi, favorito da un contatto e da un dialogo crescente fra giudici e studiosi dei differenti paesi[3].

Grazie all'influenza dell'ordinamento dell'Unione Europea e del diritto globale,

l'avvicinamento ed il confronto si venuto accentuando. Ne costituisce un esempio eloquente la nascita nel 1999 della *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*.

A fronte di tali interventi normativi è avvenuta una sorta di metamorfosi radicale del diritto amministrativo da diritto "domestico", molto diverso nei vari Stati agli inizi dell'Ottocento, poi divenuto progressivamente un diritto con forte dimensione sovranazionale e con consistenti convergenze tra i vari ordinamenti.

Il progressivo affermarsi di un diritto europeo ha sollecitato l'attenzione anche degli studiosi del diritto amministrativo. Ne è riprova eloquente l'edizione del primo *Trattato di diritto amministrativo europeo*, uscito nel 1997 e poi nel 2007 per cura di M. P. Chiti e G. Greco, che hanno riunito una folta schiera di amministrativisti nella collaborazione dell'impresa editoriale[4]. Da quella iniziativa, come noto, si sono susseguiti altri importanti studi e contributi dedicati al diritto amministrativo comparato. Sarà sufficiente citare *Il diritto amministrativo comparato* a cura di G. Napolitano, Milano, 2007[5], il *Diritto amministrativo comparato* di M. D'Alberti, Bologna, 2019[6], il *Diritto amministrativo comparato* di R. Scarciglia, Torino, 2021[7] e l'*Introduzione al diritto amministrativo comparato* ancora una volta di G. Napolitano, Bologna, 2020[8].

In questo fiorire di studi volti alla comparazione sono mancati studi dedicati all'analisi dei modelli di amministrazione locale. Vero è che l'Amministrazione europea è composta tanto dall'Amministrazione dell'Unione europea quanto dalle Amministrazioni nazionali operanti in funzione comune, ma tali modelli sono destinati a trovare linfa dalla comparazione dei modelli anche delle amministrazioni locali per realizzare concretamente e compiutamente l'integrazione tra Stati e per legittimare ulteriormente l'Unione europea come ben messo in rilievo nel volume curato da M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, 2018[9] ma già ben presente nell'opera di G. Gorla, *Diritto comparato e diritto comune europeo,* Milano, 1981[10] cui *adde* G. Morbidelli, *Diritto pubblico comparato,* Torino, 2007 nella seconda edizione del volume, in seguito più volte aggiornato[11].

Il libro di Ricciardi[12], è uno dei primi studi che affronta l'analisi comparata dell'amministrazione locale focalizzando l'attenzione sul modello di governo locale francese, così storicamente vicino al nostro modello di amministrazione locale ma che, nell'ultimo decennio, ha introdotto importanti riforme tra razionalismo economico e riassetto funzionale (in tal senso si muove il titolo del cap. III della monografia).

Come esattamente evidenziato in dottrina "il modello di amministrazione locale a seguito dell'opera ordinatrice e omogeneizzatrice della Rivoluzione (tutto il territorio diviso in circoscrizioni territoriali in ciascuna di esse istituito un ente locale omogeneo agli altri, soggetto al medesimo regime e deputato allo svolgimento dei medesimi compiti e tutti sottoposti a rigidi controlli da parte del Governo)"[13] viene acquisito e si consolida in tutti i Paesi continentali e segnatamente in quelli nei quali l'influenza napoleonica fu più accentuata (come l'Italia) e diviene uno degli assi portanti del sistema dell'amministrazione locale. Pur con connotazioni diverse tale modello di amministrazione locale, almeno nell'area franco-italiana, è stato fortemente caratterizzante e ricco di implicazioni nella successiva esperienza[14]. Alle origini, ai caratteri del sistema territoriale francese, il volume di Ricciardi dedica molto opportunamente il Cap. I con una interessante ricostruzione del profilo storico-giuridico.

Lo studio di Ricciardi, parte da questa storica premessa, ma prendendo in esame la recente stratificazione della normativa francese sugli enti locali, ne evidenzia una progressiva evoluzione dell'ordinamento attraverso una lenta democratizzazione del sistema politico, una attenuazione del centralismo ed una conseguente maggiore legittimazione dei poteri locali nell'assetto complessivo dell'amministrazione. Le riforme territoriali introdotte in Francia nell'ultimo decennio, hanno modificato l'assetto precedente, introducendo elementi di grande novità in uno statuto giuridico tendenzialmente uniforme, ancorché complesso e variegato. Infatti, a partire dal 2010 si è assistito ad una serie di interventi legislativi volti ad operare un riassetto complessivo del panorama dell'amministrazione locale. La linea di evoluzione che attiene all'organizzazione locale passa dall'accentramento a varie forme di decentramento pur con i dovuti dosaggi (la c.d *déconcentration*). Anche nel modello francese, come emerge nel libro di Ricciardi, si profila con sempre maggiore evidenza un sistema di governo che si articola in una struttura pluralistica che vede, accanto allo Stato, un insieme di enti di governo territoriale, segnatamente finalizzato ad assicurare servizi e a rispondere a bisogni delle comunità locali. Questa linea di evoluzione del sistema di amministrazione locale francese appare destinata a produrre una significativa trasformazione (se non di superamento) dei principi fondanti del sistema disegnato dalle leggi rivoluzionarie che avevano portato a termine un itinerario accentratore sviluppatosi poi nel corso dell'Antico Regime[15].

Ricciardi analizza questi vari tipi di esperienze che hanno contrassegnato un certo indebolimento del modello storico dei *Dipartimenti* e una sorta di relativa dequotazione funzionale, per avviare e sperimentare nuove forme diverse di cooperazione e di aggregazione intercomunale (sulla base del criterio dell'*intercommunalité*), quali *les établissements publics de coopération intercommunale* del 2003, le *Métropoles* del 2014 per le aree urbane (paragonabili solo in parte alle nostre Città metropolitane) e delle *Nouvelles Communes* nel 2015 quali sperimentazioni di modi diversi di ridefinire le competenze amministrative a ciascun livello di governo rispetto a precedenti assetti.

Ricciardi mette in evidenza, come attraverso le accennate novità, la parabola del decentramento amministrativo francese stia conoscendo una nuova stagione (con il *Codice delle collettività territoriali* di cui alla legge n. 217 del 21 febbraio 2022). Tale nuovo intervento normativo, ribadendo il principio della *décentralisation*, viene a legittimare anche l'altro principio, quello della *differenziazione* che viene interpretato, segnatamente per l'amministrazione locale, nella possibilità di attribuire funzioni amministrative ai diversi livelli di governo locale (intercomunale e/o sovracomunale), onde assicurare il perseguimento degli altri importanti principi di adeguatezza e funzionalità[16]. Come ben noto tale principio tende a operare, rendendo in parte elastico l'esercizio dell'amministrazione, non tanto nell'ambito delle funzioni in senso tecnico, cioè dell'esercizio di poteri amministrativi, quanto piuttosto in quello delle operazioni e prestazioni materiali, dei servizi, dell'attività negoziale, dell'attività di intervento finanziario nonché dell'iniziativa politica a tutela degli interessi della propria comunità. Le esperienze francesi si intendono collocare esattamente in questa prospettiva.

Evidentemente queste novità hanno avuto un riflesso sul piano dei principi: l'uniformità francese viene fortemente "contaminata" dalla differenziazione su base territoriale che si accompagna ad altre forme di tipologie differenziate di governo locale per l'assicurazione di servizi pubblici a costi integrati onde assicurare maggiore efficacia ed efficienza.

L'analisi del diritto delle collettività territoriali francesi, nel riesame del delicato rapporto tra Costituzione ed amministrazione, vuole sollecitare la ricerca di un equilibrio tra tradizione ed innovazione, nel quale probabilmente "uniformità" e "differenziazione" possono convivere ed essere tra loro modi diversi di amministrazione, non solo alla francese.

Proprio per favorire un aiuto alla lettura della complessità delle varie competenze (potremmo dire "chi fa cosa"), ciò ha suggerito all'Autore di stilare un *Allegato tabellare*, molto utile, recante un quadro sinottico della ripartizione delle competenze amministrative tra i livelli di governo. Tale Quadro può essere letto e quindi utilizzato in due modi: in *verticale*, per comprendere quali competenze (o complesso delle competenze) spettano alle amministrazioni territoriali facenti capo ai singoli livelli di governo; in *orizzontale* per singole materie o raggruppamento di materie, onde comprendere quali compiti amministrativi possono essere associati a ciascuna materia (es. governo del territorio) e a quali livelli di governo sono normativamente attestate. Un tale quadro sinottico sarebbe oltremodo utile anche nell'ordinamento italiano per orientarsi nelle varie "stanze" del governo locale. Il metodo comparatistico, pure se riferito al modello dell'amministrazione locale, è certamente funzionale a far riflettere il legislatore italiano, attraverso lo studio di un ordinamento straniero, sui caratteri e le peculiarità dello stesso ordinamento italiano.

L'analisi di Ricciardi ci insegna che la comparazione è oggi una finestra di ricerca che è venuta ad assumere un'importanza crescente[17], soprattutto nell'ambito dell'Unione europea, proprio perché, mostrando l'esistenza di concetti e categorie comuni nei vari sistemi giuridici che la compongono, risulta essere uno strumento oltremodo utile per promuovere una maggiore armonizzazione del diritto europeo anche per le amministrazioni pubbliche locali.

1. Professore ordinario f.r. di Diritto amministrativo al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Il presente testo rappresenta una sintesi dell'intervento tenuto a Roma il 15 ottobre 2024, in occasione dell'evento organizzato da Fondazione Ifel e La Sapienza Università di Roma dal titolo "*Tra uniformità e differenziazione: Regioni ed Enti locali in Francia e Italia nel contesto istituzionale in evoluzione*", nel corso del quale è stato presentato il volume n. XV della Collana "*Costituzione e amministrazione. Studi raccolti da Vincenzo Cerulli Irelli*", dal titolo "*Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*", Giappichelli, Torino 2022, alla presenza dell'autore Giuseppe Carlo Ricciardi. ↑
2. Cfr. S. Cassese (1989), *L'ètude comparè du droit administratif en Italie,* in *Revue int. de droit comparè,* n. 4, pp. 879-886. ↑
3. Cfr. A. Gambino-R. Sacco (2008), *Sistemi giuridici comparati. Trattato di diritto comparato,* Torino. ↑
4. Ci si riferisce all'opera redatta in due volumi, suddivisi per Parte Generale e Parte Speciale – quest'ultima a sua volta ripartita in due tomi – da M.P. Chiti-G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, della quale è stata poi elaborata una seconda edizione più ampia e aggiornata nell'anno 2007. ↑
5. Si veda G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007. ↑
6. Cfr. M. D'Alberti (2019), *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna. ↑
7. Cfr. R. Scarciglia (2021), *Diritto amministrativo comparato*, Torino, volume della collana edita da Giappichelli F.G. Scoca-F.A. Roversi Monaco-G. Morbidelli (diretto da), *Sistema del diritto amministrativo italiano*. ↑
8. Cfr. G. Napolitano (2020), *Introduzione allo studio del diritto amministrativo comparato*, Bologna. ↑
9. Ci si riferisce a M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018. ↑
10. G. Gorla (1981), *Diritto comparato e diritto comune europeo,* Milano. ↑
11. G. Morbidelli-L. Pegoraro-A. Reposo-M. Volpi (2007), *Diritto pubblico comparato*, Torino, poi ripubblicato in molte ulteriori versioni ed edizioni. Dello stesso autore v. anche G. Morbidelli-M. Volpi-G. Cerrina Feroni (2024), *Diritto costituzionale comparato*, Torino, anch'esso già alla seconda

edizione. ↑

12. G.C. Ricciardi (2022), *Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*, Torino. ↑
13. Cfr. V. Cerulli Irelli (2011), *Lineamenti di diritto amministrativo,* Torino, p. 27. ↑
14. Su cui il noto studio di L. Vandelli (1990), *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni,* Bologna, Il Mulino. ↑
15. Cfr. su tale evoluzione S. Cassese (2002), *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal IX al XXI secolo*, pp. 27 ss.; Id. (2001), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 1013 ss. ↑
16. Per la dottrina italiana il riferimento va a E. Carloni (2004), *Lo Stato differenziato,* Torino, e a L. Torchia (2006), *Il governo delle differenze,* Bologna. ↑
17. Per la rilevanza degli studi comparativi nel diritto amministrativo: già S. Flogaitis (1986), *Administrative Law et Droit Administratif,* Paris; quindi E. Picozza (2004), *Diritto amministrativo e diritto comunitario,* Torino; G. Falcon (a cura di), *Il diritto amministrativo nei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali,* Padova, 2005; S. Rose-Ackermann-P.Lindseth (2010), *Comparative Administrative Law,* Northampton; J. Schwarze (ed.), *L'ètat actuel et les perspecitives du droit administratif europèen. Analyse du droit comparè,* Bruxelles, 2010. ↑