

UN PRIMO APPROCCIO AL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO PER GLI STUDENTI SPAGNOLI: “ORDINAMENTI FRATELLI MA NON GEMELLI”

MARTÍN FERNÁNDEZ, Carmen

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Córdoba

carmen.martin@uco.es

<https://orcid.org/0000-0003-0118-7746>

TUMMINELLI, Davide

Dottorando in Diritto Amministrativo

Università degli studi di Ferrara

tmmdvd@unife.it

<https://orcid.org/0000-0002-4988-7138>

Cómo citar / Citation

Martín Fernández, Carmen y Tumminelli, Davide (2023).

Un primo approccio al Diritto Amministrativo italiano per gli studenti spagnoli: ordinamenti fratelli ma non gemelli.

Revista Docencia y Derecho, n.º 21, pp. 52-63.

RIASSUNTO:

Il presente lavoro ha lo scopo di fornire un metodo semplice e innovativo per spiegare le principali caratteristiche del Diritto Amministrativo italiano agli studenti spagnoli di Giurisprudenza. Si propone un metodo didattico basato sullo schema di differenze e similitudini. Questo approccio al Diritto Amministrativo italiano è possibile dati i tanti aspetti comuni sussistenti tra questo ordinamento giuridico e quello spagnolo. Come si dimostrerà nelle pagine seguenti, questa maniera di procedere risulta favorevole sia ai docenti che agli studenti, in quanto permette di sfruttare conoscenze già acquisite al fine di comprendere una realtà simile ma comunque diversa.

PAROLE CHIAVE: Plurilinguismo, docenza universitaria, Diritto Amministrativo, ordinamento italiano, ordinamento spagnolo.

A FIRST APPROACH TO ITALIAN ADMINISTRATIVE LAW FOR SPANISH STUDENTS: “BROTHERS BUT NOT TWIN SYSTEMS”

ABSTRACT:

This paper aims to provide a simple and innovative method to explain the main features of Italian Administrative Law to Spanish law students. A teaching method based on the pattern of differences and similarities is proposed. This approach to Italian Administrative Law is possible given the many commonalities subsisting between this legal system and the Spanish one. As will be demonstrated in the following pages, this way of proceeding is favourable to both teachers and students, as it allows them to take advantage of already acquired knowledge in order to understand a similar but nevertheless different reality.

KEYWORDS: Multilingualism, university teaching, Administrative Law, Italian system, Spanish system.

Fecha de recepción: 17-05-2023

Fecha de aceptación: 20-06-2023

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE. 2. METODO DIDATTICO BASATO SULLE DIFFERENZE E LE SIMILITUDINI TRA SISTEMI GIURIDICI. 3. UNA PROPOSTA INNOVATIVA BASATA SUL METODO DELLE DIFFERENZE-SIMILITUDINI PER AVVICINARE IL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO AGLI STUDENTI SPAGNOLI DI GIURISPRUDENZA. 3.1. Il contesto appropriato per l'attuazione di questa proposta di innovazione didattica: il programma *Erasmus* e i piani di multilinguismo delle università spagnole. 3.2. Il possibile contenuto di una materia (o di un modulo di una materia) opzionale. A) Prima lezione: la Pubblica Amministrazione in Italia e in Spagna. B) Seconda lezione: il procedimento amministrativo nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo. C) Il controllo giurisdizionale dell'attività della Pubblica Amministrazione italiana e spagnola. **4. CONCLUSIONI. 5. BIBLIOGRAFIA.**

1. INTRODUZIONE¹

In un mondo sempre più globalizzato in cui gli ordinamenti giuridici statali sono assoggettati a processi di decentralizzazione verso l'alto e di circolazione dei formati giuridici², risulta indispensabile per l'ambito accademico prendere atto di queste nuove tendenze e improntare l'insegnamento a un approccio adeguato. Nello specifico, per i paesi appartenenti all'Unione Europea, diviene fondamentale ampliare lo spettro conoscitivo verso le fondamenta di altri ordinamenti giuridici comunicanti³. Perciò, un giurista moderno, oltre alle conoscenze inerenti al proprio Diritto statale, dovrà inevitabilmente avere almeno le coordinate per sapersi muovere ogni qualvolta si troverà di fronte a un Diritto "straniero". Questo è essenziale se si vuole consolidare definitivamente la esistenza di uno spazio giuridico europeo comune⁴.

¹ Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía "La nueva seguridad pública, Derecho Administrativo sancionador y Estado de Derecho en Europa" (ref. ProyExcel_00903). Proyecto PID2022-138118NB-I00 "La Administración sancionadora de la Unión Europea" del Ministerio de Ciencia e Innovación.

² Lo mettono in evidenza, tra i tanti, Auby (2012 e 2017), Cassese (2016), Scaccia (2017) e Salazar (2017).

³ Sul plurilinguismo e la interculturalità che comporta lo sviluppo dell'Unione Europea e sui vantaggi che offre la didattica del plurilinguismo, cfr. González Piñeiro (2005).

⁴ L'Unione Europea, infatti, nello svilupparsi come ordinamento composito, come osservato da illustri studiosi, è andata ricercando e costruendo un proprio "spazio giuridico", fondato su «una più comprensiva visione ordinamentale in cui coesistono tanto le [istituzioni] europee quanto gli Stati membri ed una serie di forme di *cooperazione* intergovernativa, con criteri e procedure di esecuzione *flessibili*; ed ove è prevista una cittadinanza europea quale completamento delle

D'altro canto, oggigiorno l'innovazione docente è diventata una necessità, anche nel settore universitario, perché risultano cambiati gli studenti, cambiate le dinamiche d'apprendimento, gli strumenti educativi, le tecniche didattiche e, perché no, anche i professori. In un nuovo mondo poi, dove imperano l'interdipendenza tra i luoghi e il progressivo emergere di dinamiche relazionali policentriche nelle quali si innestano i continui flussi di persone, merci, capitali e di istituzioni pubbliche che tentano di governarli, le nuove tecnologie, la comunicazione veloce, la sovrabbondanza d'informazione e il sempre più in boga plurilinguismo, appare necessario aggiornare il metodo docente a queste nuove necessità e sfide.

Dando per presupposto questo scenario, gli autori di questo contributo si pongono l'obiettivo di elaborare un metodo di innovazione docente basato sulla necessità di avvicinare gli studenti universitari di Giurisprudenza ad altri contesti normativi. Data la loro nazionalità, nel presente lavoro, tal metodo di innovazione docente si proietta verso studenti spagnoli con lo scopo di facilitare un primo approccio all'ordinamento italiano. Non essendo possibile illustrare tutto l'ordinamento, andrà selezionato uno specifico settore disciplinare. In queste pagine sarà quindi descritta un'attività attinente al Diritto Amministrativo.

2. METODO DIDATTICO BASATO SULLE DIFFERENZE E LE SIMILITUDINI TRA SISTEMI GIURIDICI

Per realizzare l'obiettivo delineato nell'introduzione si cercherà di costruire un metodo didattico in cui si sfrutta ciò che gli studenti già conoscono per facilitare, tramite la comparazione, l'assimilazione di nuovi concetti giuridici stranieri. Cioè, partendo dal presupposto che gli studenti verso cui è diretta quest'attività hanno studiato unicamente l'ordinamento spagnolo durante i primi anni del percorso universitario (il Diritto dell'Unione Europea di solito si studia negli ultimi anni di Giurisprudenza), si vuole avvicinarli al nuovo ordinamento sottolineando le differenze e le similitudini. Nel presente caso, la comparazione si farà tra il Diritto Amministrativo spagnolo e il Diritto Amministrativo italiano.

Questo meccanismo risulta utile in quanto entrambi gli ordinamenti giuridici, in generale, ed entrambi i Diritti Amministrativi, in particolare, sono parecchio simili, date le loro origini e famiglia (europea) comuni. Segnalare così le similitudini diventa uno strumento didattico comodo, sia per i docenti, che spiegano un Diritto straniero ma in base a quello nazionale, sia per gli studenti, che si avvicinano a un nuovo ordinamento giuridico ma partendo da categorie già conosciute. Anche sottolineare le differenze – che senza dubbio esistono e sono anche tantissime, data l'evoluzione storica di ogni paese e le loro particolarità e identità – si ritiene utile giacché conduce a far capire in modo semplice e illustrativo agli studenti che ogni ordinamento giuridico è un mondo diverso e complesso. Si cercherà comunque di non far passare mai in secondo

tradizionali cittadinanze nazionali» (Chiti, 2003:322). Lo “spazio giuridico europeo”, in questi termini, rappresenterebbe allora una manifestazione di un nuovo costituzionalismo, espressione di «una combinazione di innovazione e tradizione, di diritto comune e di diritto locale, che incarna al meglio i principi del pluralismo e della diversità, tra l'altro senza mettere in crisi gli ordinamenti degli Stati membri e la loro autonoma legittimazione» (Ivi: 327).

piano la complessità innata che si nasconde dietro a ogni sistema giuridico⁵ e, di conseguenza, dietro a ogni possibile paragone e comparazione.

3. UNA PROPOSTA INNOVATIVA BASATA SUL METODO DELLE DIFFERENZE-SIMILITUDINI PER AVVICINARE IL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO AGLI STUDENTI SPAGNOLI DI GIURISPRUDENZA

Come si è già accennato nel paragrafo introduttivo, gli autori di questa proposta di innovazione educativa (entrambi docenti di Diritto Amministrativo, rispettivamente in Italia e in Spagna) aspirano, tramite l'attività proposta, a spiegare il Diritto Amministrativo italiano agli studenti di Giurisprudenza spagnoli. Nello specifico, l'iniziativa passa per la configurazione di un'ipotetica materia opzionale dedicata a un primo approccio all'ordinamento italiano nell'ambito di un percorso di laurea in Giurisprudenza in un'università spagnola.

3.1. Il contesto appropriato per l'attuazione di questa proposta di innovazione didattica: il programma *Erasmus* e i piani di multilinguismo delle università spagnole

Il programma *Erasmus* può essere definito come un programma dell'Unione europea nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport per sostenere i partecipanti di tutte le età e permettergli di raggiungere le qualifiche e le competenze necessarie per una partecipazione attiva alla società democratica, una reale comprensione interculturale e la transizione verso il mercato del lavoro⁶. In coerenza con ciò, il programma *Erasmus +*, dentro la strategia Europa 2020, ha messo il plurilinguismo e l'insegnamento di lingue al centro dei suoi obiettivi (Comissione Europea, 2023: 11):

«Multilingualism is one of the cornerstones of the European project and a powerful symbol of the EU's aspiration to be united in diversity. Foreign languages have a prominent role among the skills that will help equip people better for the labour market and make the most of available opportunities. The EU has set the goal that every citizen should have the opportunity to acquire at least two foreign languages, from an early age.

The promotion of language learning and linguistic diversity is one of the specific objectives of the Programme. The lack of language competences is one of the main barriers to participation in European education, training and youth programmes. The opportunities put in place to offer linguistic

⁵ A tal riguardo, recentemente, in diversi studi interdisciplinari, si è cominciato ad osservare come qualsiasi conoscenza, compresa quella scientifica, debba comprendere in sé una riflessione epistemologica sui fondamenti, sui principi e sugli stessi limiti della “complessità”. Per alcuni riferimenti al dibattito scientifico relativo alla teoria dei “sistemi complessi” e alla sua applicazione nell'ambito del diritto amministrativo si veda De Donno e Di Lascio (2023).

⁶ Definizione presa dal sito web *erasmusplus*. Disponibile in: <https://www.erasmusplus.it/programma/cose-erasmus/>

support are aimed to make mobility more efficient and effective, to improve learning performance and therefore contribute to the specific objective of the Programme».

Lo scenario che delinea questo programma europeo si manifesta come un'opportunità unica per la realizzazione della proposta d'innovazione docente oggetto di studio in questo *paper*. La mobilità degli studenti (nel nostro caso) universitari, sempre più frequente e incentivata, comporta la necessità che loro imparino altre lingue e si preparino per vivere e studiare in contesti culturali diversi. Tra l'altro, la mobilità attuata nell'ambito delle discipline giuridiche risulta, se si può dire, più articolata che la mobilità sviluppata nei settori scientifici o tecnici, delle cosiddette "scienze dure", giacché nell'ambito giuridico il contesto è un altro, totalmente diverso, fondato su una storia e precedenti differenti, e pieno di categorie che non hanno per forza degli omologi in altri paesi. Il Diritto risulta, così, una disciplina particolare in ogni nazione e ciò rende più difficile l'apprendimento da parte degli studenti stranieri che, in ogni momento, si avvicinano a un ordinamento diverso dal proprio.

Tenendo in conto questo stato di fatto, il programma *Erasmus* diviene lo scenario perfetto per ideare delle materie opzionali, preventive rispetto all'effettiva partenza degli studenti che decidono di imbarcarsi nell'avventura europea, che abbiano lo scopo di fornire una prima "infarinatura" del nuovo contesto nel quale essi saranno proiettati. Per esempio, in questo articolo si cercherà di abbozzare il contenuto di una possibile materia da offrire in quest'ottica. Nello specifico, si tratterà di un corso, o di un modulo di un corso più ampio, dedicato all'insegnamento delle caratteristiche generali del Diritto Amministrativo italiano, principalmente rivolto a chi abbia già l'idea di effettuare un periodo di mobilità verso il Paese Transalpino.

In questo senso, i piani di multilinguismo presenti nelle università spagnole parrebbero l'alleato perfetto⁷. Per esempio, nell'Università di Cordova, che è il luogo dov'è nata questa proposta, esiste un programma di plurilinguismo che forma i docenti per l'insegnamento delle loro materie in lingue straniere e che incentiva l'offerta di materie impartite in questa modalità. Queste iniziative universitarie promuovono la mobilità dei docenti e degli studenti e favoriscono il coordinamento di doppie lauree con università straniere (Escuin Ibáñez: 2011).

A questo punto, sorge una domanda: se si hanno i professori poliglotta, le università che promuovono la didattica in lingua straniera, un contesto europeo che favorisce la mobilità studentesca tra i paesi, gli universitari con sempre più voglia di nuove sperienze interculturali⁸ e la difficoltà inerente al carattere

⁷ Non solo nelle università spagnole. A dire la verità, si tratta di uno sforzo che stanno realizzando la maggior parte delle università degli stati membri dell'Unione Europea (Méndez García e Casal Madinabeitia: 2018, p. 140).

⁸ Alcune ricerche sottolineano il beneficio che porta il fatto che le università attendono la domanda dei loro studenti offrendo più corsi e materie in lingue diverse: così contribuiscono a migliorare la loro competitività e ad attrarre più studenti nazionali e internazionali. Spiegano Sánchez Pérez e Salaberri Ramiro (2017, p. 141): «*This teaching modality, increasingly demanded by young people, who are aware of the importance of foreign language proficiency for their professional development, becomes a powerful argument for many institutions to achieve higher levels of*

nazionale degli ordinamenti giuridici⁹, perché non puntare sulla creazione di materie opzionali dedicate a preparare agli studenti spagnoli di Giurisprudenza allo studio di discipline giuridiche straniere?

Chi scrive è convinto che questa sia la strada da percorrere nel mondo universitario europeo moderno. L'alternativa è quella di rimanere impantanati in un vecchio modo di insegnare che non riuscirà mai a tenere il passo con il mondo attuale e che può comportare un disincentivo alla mobilità europea nei contesti giuridici, nonché un limite addirittura all'avvicinamento dei giovani al contesto giuridico universitario generalmente inteso.

3.2. Il possibile contenuto di una materia (o di un modulo di una materia) opzionale

Nell'ipotetica materia opzionale la cui utilità è stata già evidenziata nel paragrafo precedente verrebbe innanzitutto proposta una ricognizione generale del Diritto Amministrativo italiano, sempre seguendo la metodologia consistente nel paragonare le istituzioni e le categorie dell'ordinamento italiano a quelle spagnole¹⁰.

Il corso (o modulo di corso) qui ideato sarebbe composto da tre grandi lezioni: una prima lezione sulla concezione della Pubblica Amministrazione in ogni paese; una seconda relativa al procedimento amministrativo in Italia e in Spagna (in cui sarebbero approfonditi anche i ricorsi amministrativi, le sanzioni amministrative e la responsabilità patrimoniale); e una terza dedicata al controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa in entrambi i paesi, soffermandosi pure sull'importante differenza tra interesse legittimo e diritto soggettivo.

Prima di dettagliare il contenuto specifico di ogni lezione, sembra opportuno giustificare il motivo per il quale si considera conveniente articolare l'introduzione di una lingua straniera attraverso una materia opzionale. Gli studi dimostrano che tra le principali preoccupazioni dei docenti inerenti alla difficoltà di adattare le materie "tradizionali" del percorso di laurea le principali sono rappresentate dalla possibilità di riduzione del ritmo della classe e dalla conseguente riduzione di contenuti che è possibile trattare e spiegare all'interno del corso (Rubio Alcalá e Hermosín Mojeda: 2010, p. 111). Una materia opzionale potrebbe evitare tutte queste problematiche, poiché non si sostituirebbe,

competitiveness which will enable them to attract both national and international students, and, therefore, to strengthen their international profile».

⁹ Le università spagnole hanno incrementato l'offerta di corsi e percorsi bilingui ma soprattutto nell'ambito degli studi di ingegneria e *business*. Lo dimostrano, con cifre, Sánchez Pérez e Salaberri Ramiro (2017, p. 143). Questi dati rendono evidente il fatto che la laurea di Giurisprudenza non sia la più idonea per favorire l'inserimento di docenza in altre lingue. Nonostante ciò, questo lavoro cerca di consapevolizzare sulla possibilità di trovare dei modi giusti per far diventare gli studi giuridici l'ambito ideale per l'insegnamento in altre lingue, non solo in inglese.

¹⁰ Sarebbe fondamentale non mettere in eccessiva difficoltà agli studenti giacché si tratta di una materia opzionale e si cerca di promuovere lo studio di un ordinamento giuridico straniero in un'altra lingua. L'ideale sarebbe che gli studenti scegliessero questa materia per il loro interesse nell'avvicinarsi a un altro ordinamento e nell'imparare o migliorare una lingua straniera. Su questo riflettono anche Méndez García e Casal Madinabeitia (2018, p. 51).

ma affiancherebbe le materie del percorso di studi “classico” e permetterebbe di essere indirizzata principalmente a quegli studenti che da tale insegnamento otterrebbero i maggiori benefici.

A) Prima lezione: la Pubblica Amministrazione in Italia e in Spagna

Nella prima lezione si tratterebbe semplicemente di fare un'introduzione alla Pubblica Amministrazione di ogni paese. A questo scopo si consiglia di cominciare con la definizione data dalla Costituzione italiana e dalla Costituzione spagnola. L'art. 97 della Costituzione italiana prevede che la Pubblica Amministrazione debba agire in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità. L'art. 103 della Costituzione spagnola dispone, invece, che la Pubblica Amministrazione realizzi con obiettività gli interessi generali, agendo conformemente ai principi di efficacia, gerarchia, decentralizzazione, deconcentrazione e coordinamento, con sottomissione piena alla legge e al Diritto.

Commentando questi precetti e anche la posizione della Pubblica Amministrazione nell'insieme dei poteri pubblici, si cercherebbe a questo punto di far vedere agli studenti che in entrambi i paesi la Pubblica Amministrazione viene posta al servizio dei cittadini tramite la cura di quello che in Spagna viene chiamato interesse generale o interesse pubblico e in Italia unicamente interesse pubblico. Andrebbe spiegato agli studenti anche il perché di questa differenza terminologica. Interesse generale e interesse pubblico sono espressioni sinonime in Spagna. In Italia, al contrario, la differenza diventa concettuale: l'interesse pubblico identifica quel particolare interesse generale che la legge affida alla cura e gestione della Pubblica Amministrazione, mentre molti interessi generali sono riservati a una cura diffusa degli stessi cittadini in virtù della massimalizzazione del principio di “sussidiarietà orizzontale” che nell'ordinamento italiano ha assunto sempre maggior forza (essendo stato inserito anche in Costituzione).

B) Seconda lezione: il procedimento amministrativo nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo

Per quanto riguarda la seconda lezione, sul procedimento amministrativo, l'idea sarebbe quella di cominciare dando le coordinate principali sulla disciplina in entrambi gli ordinamenti. Cioè, andrebbero spiegati innanzitutto le innovazioni introdotte nei due paesi dalla legge italiana 241 del 1990 e dalle leggi spagnole 39 e 40/2015. Forse sarebbe conveniente chiarire che la diversa età delle leggi è stata dovuta, tra le varie ragioni, alla necessità di dover adattare la Pubblica Amministrazione spagnola alle esigenze della digitalizzazione. In Italia, invece, visto che la legge del 1990 fu pensata come una legge soprattutto di principi, essa, almeno inizialmente, conteneva regole poco dettagliate e si è quindi riusciti ad adattare il suo contenuto alle nuove esigenze senza che risultasse necessario approvare una nuova legge.

Una volta illustrate le caratteristiche basilari del procedimento amministrativo italiano e fatto un veloce ripasso di quello spagnolo, all'interno

della stessa lezione sembrerebbe opportuno fare anche tre approfondimenti diversi per far comprendere meglio le differenze di fondo nei due ordinamenti.

Il primo sarebbe riferito ai ricorsi amministrativi. Nelle leggi spagnole sul procedimento amministrativo si regolano, oltre al procedimento stesso, anche i ricorsi amministrativi. Come sanno gli studenti spagnoli, ripercorrere la via del ricorso amministrativo è in certe occasioni obbligatorio per i cittadini. Tutto questo è molto discusso in Spagna perché anche se potrebbe sembrare una garanzia addizionale per i privati di fronte al potere pubblico, in realtà si tratta di un onere generalmente gravoso in quanto costringe questi ultimi a dover impugnare l'azione pubblica davanti alla stessa Pubblica Amministrazione agente e addirittura, in tante occasioni, davanti allo stesso autore "fisico" della stessa, lasciando la tutela del giudice come via successiva. In Italia, invece, successivamente alla suddivisione dei compiti di tipo amministrativo in indirizzo politico e amministrazione in senso stretto, i ricorsi amministrativi sono stati quasi del tutto superati e dunque i cittadini hanno quello della giurisdizione come rimedio generale e immediato. Questa esplicazione dovrebbe anche portar a far riflettere gli studenti sull'impossibilità di trovare una disciplina esente da esternalità negative. Infatti, anche se quella italiana potrebbe sembrare una soluzione ideale, in realtà produce altri ostacoli inerenti all'accesso alla giustizia (come, ad esempio, l'alto costo per il cittadino della giustizia amministrativa italiana) su cui il docente potrebbe soffermarci insieme agli studenti per così riflettere insieme sui vantaggi e svantaggi di ogni sistema.

Il secondo approfondimento riguarderebbe le sanzioni amministrative, poiché ci sono molte differenze riscontrabili nella comparazione tra Spagna e Italia. Com'è ben noto in Spagna, e così lo spiegano i professori spagnoli di Diritto Amministrativo nelle loro lezioni, l'esercizio dello *ius puniendi* è condiviso dai giudici penali e dalla Pubblica Amministrazione. Tant'è che la maggior parte delle leggi settoriali che prevedono qualche intervento della Pubblica Amministrazione regolano sempre un catalogo di infrazioni e sanzioni amministrative. Inoltre, le leggi spagnole 39 e 40/2015, a differenza di ciò che faceva la legge 30/92, disciplinano anche le specialità del procedimento amministrativo sanzionatorio. Così, si regola l'inizio di questo procedimento (chiarendosi che non basta una denuncia), si prevedono le modalità di svolgimento di alcuni passaggi importanti, come quello della proposta di provvedimento e la sua notifica, e, tra altre cose, viene persino disciplinato il contenuto della risoluzione finale. In questo ambito, l'Italia non ha invece sviluppato una generale potestà sanzionatoria della Pubblica Amministrazione, essendo questa abbastanza residuale. Solo in alcuni settori, che sono principalmente quelli in cui la sorveglianza di una materia si affida a un'autorità amministrativa indipendente, com'è il caso della libera concorrenza (garantita dall'AGCM), della lotta alla corruzione (affidata all'ANAC) o del buon andamento del mercato borsistico (curato dalla CONSOB), c'è una crescente attenzione del potere sanzionatorio della PA. Dunque, in Italia, le sanzioni amministrative con carattere generale sono residuali e bagatellari, essendo lo *ius puniendi* prevalentemente esercitato dai giudici penali. Nonostante ciò, dato il fenomeno della depenalizzazione, è attualmente in vigore una legge sulle sanzioni amministrative, che anche se può sembrare di scopo generale, regola unicamente

le sanzioni pecuniarie da imporre di fronte a quelle condotte così poco gravi che sono state, appunto, depenalizzate. Anche questa legge dovrebbe essere spiegata succintamente agli studenti, concentrando l'attenzione sulle enormi differenze di approccio dei due ordinamenti e sulle ricadute pratiche che queste hanno nel "diritto vivente".

La terza parte della lezione sarebbe dedicata alla responsabilità amministrativa. Nelle leggi spagnole sul procedimento amministrativo si coglie anche l'occasione di disciplinare la responsabilità patrimoniale della Pubblica Amministrazione. Si riconosce così il diritto degli amministrati di chiedere un risarcimento alla Pubblica Amministrazione per qualsiasi attività che gli faccia subire un danno, indipendentemente dal buon andamento o meno dell'attività amministrativa che ha causato il danno. La legge però lascia aperta la possibilità di non essere risarciti dal potere pubblico quando esiste per i cittadini il dovere di sopportare il danno. E ovviamente in tutti i casi per ricevere questo indennizzo deve esserci un nesso di causalità tra l'attuazione pubblica e il risultato dannoso. Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione italiana, oggi quest'ultima risponde come un qualsiasi soggetto giuridico in base a quello che prevede il Codice Civile. Dunque, la legge italiana sul procedimento amministrativo non disciplina questo aspetto. Si ritiene anche che si tratti di un argomento in cui poter approfondire con gli studenti il Diritto Amministrativo tramite la trattazione di alcune sentenze importanti, dato che sia in Spagna che in Italia l'argomento della responsabilità amministrativa è molto casistico. Questo approccio permetterebbe infatti di fornire informazioni e strumenti utili anche sulla struttura e la forma della giustizia italiana, tutti elementi che potranno poi essere ripresi e utilizzati nella lezione successiva inerente proprio al controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa.

C) Il controllo giurisdizionale sull'attività della Pubblica Amministrazione italiana e spagnola

L'ultima lezione, come già anticipato, sarebbe dedicata al controllo della Pubblica Amministrazione. In questo contesto ci sono importantissime differenze da sottolineare. In Spagna, ogni volta che sorge un litigio in cui una delle parti è una Pubblica Amministrazione, la giurisdizione competente è quella contenzioso-amministrativa e rarissime volte la Pubblica Amministrazione spagnola è parte di un processo civile. Al contrario, la Pubblica Amministrazione italiana può finire spesso davanti al giudice civile. Ciò dipende direttamente da una questione molto importante nell'ordinamento italiano che potremmo definire persino fondamentale se ci si occupa di Diritto Amministrativo e che attiene alla differenza tra diritto soggettivo e interesse legittimo.

Questa differenza è stata per tanti anni (e lo è ancora oggi) studiata e dibattuta da molti ricercatori italiani e non si può affermare che si tratti di un argomento esaurito, bensì complesso e suscettibile di molte interpretazioni. Perciò, i professori che sarebbero chiamati a spiegare questa ipotetica materia opzionale non dovrebbero essere così ambiziosi da pretendere di far capire ai loro studenti questo tema in tutta la sua profondità. Inoltre, scendendo troppo nel dettaglio si rischierebbe di confondere gli studenti. Per questo, sarebbe

consigliabile semplicemente evidenziare la portata di questi concetti, magari facendo riflettere gli studenti sulla complessità del Diritto e su quello che può comportare una differenza terminologica all'interno di un ordinamento. Inoltre, si potrebbe sfruttare l'occasione (viste le tematiche su cui è fondato il dibattito in Italia) per soffermarsi ad analizzare la nascita del diritto amministrativo europeo e far vedere agli studenti quanto, l'evoluzione differente di categorie comuni, abbia allontanato gli ordinamenti e quanto, in base alle spinte convergenti dovute al diritto dell'Unione europea si sia oggi davanti a tendenze esattamente opposte.

4. CONCLUSIONI

- I. Il crescente impatto che la globalizzazione sta avendo sugli ordinamenti degli stati e sui rapporti tra gli stessi richiede un nuovo approccio nell'insegnamento del Diritto che preveda la possibilità per gli studenti di avere gli strumenti adatti da utilizzare nel caso un giorno si trovassero a confrontarsi con un ordinamento diverso.
- II. Il programma *Erasmus+*, il *trend* dell'innovazione docente e i programmi di plurilinguismo istaurati nelle università spagnole (ed europee) creano lo scenario perfetto per cercar di introdurre nuovi modi di spiegare il Diritto attraverso lingue straniere. Una possibilità semplice e attraente per i docenti e per gli studenti porta a puntare sulle materie opzionali in cui gli alunni si possano iscrivere prima di partire in *erasmus* o per semplice interesse personale. Un esempio, su cui si sofferma questo lavoro, sarebbe una materia per spiegare il Diritto Amministrativo italiano agli studenti di Giurisprudenza in Spagna.
- III. In queste ipotetiche materie opzionali si potrebbe far uso della metodologia didattica consistente nello spiegare un ordinamento straniero puntando sulle differenze e sulle similitudini con l'ordinamento "base" o nazionale. Questo metodo offre dei vantaggi sia ai docenti che agli studenti, come ampiamente emerge nel testo.

5. BIBLIOGRAFIA

- AUBY, J.B. (2017). *Globalisation, Law and the State*. Londra: Bloomsbury Publishing PLC.
- CASSESE, S. (2012). *The Global Polity. Global Dimension of Democracy and the Rule of Law*. Siviglia: Global Law Press.
- CASSESE, S. (2016). Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione. In DELLA CANANEA, G., FRANCHINI C. (a cura di). *Il diritto che cambia. Liber Amicorum Mario Pilade Chiti* (pp. 201-204). Napoli: Editoriale Scientifica, Napoli.
- CHITI, M.P. (2003). *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*. Bologna: Clueb.
- DE DONNO, M., DI LASCIO F. (2023). *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

- ESCUIN IBÁÑEZ, I. (2011). Propuesta de impartición de la asignatura Derecho Mercantil en inglés. *Actas del Congreso internacional de innovación docente de la Universidad Politécnica de Cartagena celebrado el 6, 7 y 8 de julio de 2011*. Disponible in:

<https://repositorio.upct.es/bitstream/handle/10317/2171/c114.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultato il 5 settembre 2023).

- EUROPEAN COMMISSION (2023). Erasmus+ Programme Guide. Disponibile in: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/erasmus-programme-guide> (consultato il 6 settembre 2023).

- GONZÁLEZ PIÑEIRO, M. (2005). Comunicación y diversidad lingüística en la Unión Europea: hacia una didáctica del plurilingüismo y la interculturalidad. *Glosas didácticas: Revista electrónica internacional*, 14, 87-94.

- MÉNDEZ GARCÍA, M. C. e CASAL MADINABEITIA, S. (2018). Towards an Identification of Provisos for the Implementation of Plurilingualism in Higher Education. *Porta Linguarum: Monográfico III*, 47-60.

- RUBIO ALCALÁ, F. D. e HERMOSÍN MOJEDA, M. J. (2010). Implantación de un programa de plurilingüismo en el espacio europeo de educación superior: Análisis de contexto y detección de necesidades. *Revista de Educación*, 12, 107-128.

- SALAZAR, C. (2017). Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale, *Rivista AIC*, 3, 1-24,

- SÁNCHEZ PÉREZ, M. M. e SALABERRI RAMIRO, M. S. (2017). Implementing Plurilingualism in Higher Education: Teacher Training Needs and Plan Evaluation. *Porta Linguarum: Monográfico II*, 139-156.

- SCACCIA, G. (2017). Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico. *Rivista AIC*, 3, 1-58.