

Storia e comparazione delle P.A. Profili storici

Andrea Massironi

LA RIVOLUZIONE FRANCESE

Nuove idee e nuovi principî

- '700: visione società semplificata
- 2 poli: Stato – individuo
- Proprietario = contribuente
- Crisi dello Stato di corpi
- Francia: critica >
⇒ riforme non bastano



Nuove idee e nuovi principî

- Rivoluzione francese (1789)
- Art. 3 *Dichiarazione diritti uomo e cittadino*
 - nazione → sovranità → autorità
 - Esclusività e monopolio
 - Un solo corpo: la nazione
- Sieyès
 - «un tutto uniformemente sottoposto a una legislazione e a una amministrazione comuni»; «la Francia ha bisogno di una legislazione e di un'amministrazione comuni e uniformi»
- nazione è una, unitaria volontà nazionale
 - re espressione della sovranità della nazione



Nuove idee e nuovi principî



- Unica classe di cittadini: + facile esercizio potere (Mirabeau)
- Proemio Cost. 1791

l'Assemblea nazionale, volendo stabilire la Costituzione francese sui principî ch'essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'uguaglianza dei diritti. Non vi è né nobiltà, né paria, né distinzioni ereditarie, né distinzioni di ordini, né regime feudale, né giustizie patrimoniali, né alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano, né alcun ordine cavalleresco, né alcuna delle corporazioni o decorazioni, per le quali si esigevano delle prove di nobiltà, o che supponevano delle distinzioni di nascita, né alcun'altra superiorità, all'infuori di quella dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. Non vi è più né venalità, né eredità di alcun ufficio pubblico. Non vi è più, per nessuna parte della Nazione, né per nessun individuo, alcun privilegio o eccezione al diritto comune di tutti i Francesi. Non vi sono più né giurande, né corporazioni di professionisti, arti e mestieri. La legge non riconosce più né voti religiosi, né alcun altro legame che sia contrario ai diritti naturali, o alla Costituzione.

Nuove idee e nuovi principî

- Legge = espressione volontà generale (art. 6 *Dichiarazione*)
 - una sola volontà per tutta la nazione
- Divisione dei poteri (art. 16 *Dichiarazione*)
 - Per evitare dispotismo
- Giurisdizione ridimensionata
 - = applicazione volontà sovrana (legge)
 - Tribunale di Cassazione
- Nuovo soggetto per esecuzione legge: PA
 - = Stato in azione
 - Legge al centro, ma non sufficiente
 - Apparato al servizio della legge



Nuove idee e nuovi principi

- Amministrazione ≠ legislazione e giurisdizione
- Decreto 22 dicembre 1789
 - Parlamenti: no veti; no regolamenti e *arrêts*
- Legge ordinamento giudiziario (1790):

«Le funzioni giudiziarie sono distinte e rimarranno sempre separate da quelle amministrative. I giudici non potranno, a pena di prevaricazione, turbare in qualunque modo le operazioni dei corpi amministrativi...»

 - Diritto = legge = espressione volontà generale

⇒ attività giudiziaria solo controversie tra individui

⇒ potere giudiziario = potere nullo

Nuove idee e nuovi principî

- Spazio di potere ≠ legislatore e ≠ giudice
- Principio costituzionale
 - definizione e attribuzione poteri, organizzazione, delimitazione competenze
 - nuovi organi
- Principî Rivoluzione → amministrazione come potere generale
- Stato legislativo e amministrativo



Organizzazione

- Amministrazione: organizzazione e attività
- organizzazione amministrativa → abolizione antiche istituzioni → creazione Nazione
- Uniformità territorio
- Unica gerarchia di circoscrizioni
- All'amministrazione statale tutti i compiti di governo
⇒ Stato soggetto, titolare di proprie responsabilità
- Dipartimento unità territoriale
- Re → Dipartimento → Distretto → Municipalità
- Potere centrale ramificato sul territorio

Organizzazione

- «Lo Stato è uno; i dipartimenti non sono che sezioni di un medesimo tutto: un'amministrazione uniforme deve dunque abbracciarli tutti in un regime comune» (*Instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs* dell'8 gennaio 1790)
- Tutto nazionale → legislazione e amministrazione comune e uniforme
- Amministrazione di cittadini
 - no interferenze tra norma e destinatari
 - non professionale, elettiva, collegiale
 - ~~venalità e patrimonialità delle cariche~~

Organizzazione

- Il legislatore rivoluzionario: governo legislativo
- ma esecutivo
 - no volontà propria (solo volontà = legislativa)
 - legge centrale
 - Assemblea con poteri militari e finanziari
- ~~intendenti~~ → Consigli elettivi di Dipartimento e di Distretto
 - solo organi attuativi unica volontà generale
 - evitare i localismi
- Cost. del 1791: no organi di rappresentanza

Organizzazione

- Vincoli gerarchici
 - amministrazione superiore annulla atti inferiore
- modello elettivo fallimento
- Discussione Cost. 1795: amministrazione emanazione diretta esecutivo
⇒ al Direttorio «la scelta di tutti gli amministratori locali, che null'altro sono se non i suoi agenti, che devono essere solo i suoi organi» (Daunou)
- Elettività non eliminata
 - Ridotte rappresentanze amministrative + commissari permanenti



Attività

- Amministrazione = attività
 - compiti regolazione, erogazione, gestione patrimoniale
 - centralità della legge
 - fini rilievo nazionale (esecuzione monopolistica amministrazione)
 - corpi
- Settori affidati ad amministrazione (*Décret* 22 dicembre 1789)
 - poveri, mendicanti, vagabondi; ospedali, prigioni; educazione e beneficenza pubblica; incentivazione dell'agricoltura e dell'industria; proprietà pubbliche; foreste; strade e opere pubbliche; salubrità, sicurezza e tranquillità pubblica; milizia e guardie nazionali
 - bisogni primari della collettività
 - amministrazione = soggetto

Attività

- Amministrazione = potere
 - Ma solo legge può comprimere libertà individuale
 - Attività amministrazione neutra e meccanica
 - «tutto ciò che non è proibito dalla legge non può essere impedito e nessuno può essere costretto a fare ciò che non ordina» (art. 5 *Dichiarazione*)
- Autorità giudiziaria → attuazione via coercitiva imperativi legali
 - *application* = realizzazione dettato legale con valutazione realtà
 - *exécution* = attuazione materiale precetti
 - re → esecuzione leggi; giudici → applicazione

Attività

- Re perde autonoma facoltà di comando
- Re governa attraverso amministrazioni sul territorio
 - che non hanno autonoma potestà
- Consigli di Dip. non possono disporre diritti individuali
 - non possono tassare in misura >
 - non possono espropriare
 - non possono emanare ordinanze o regolamenti
 - ma solo provvedimenti a contenuto particolare (decreti)
 - devono deferire all'autorità giudiziaria le violazioni alle norme vigenti



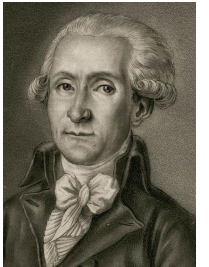
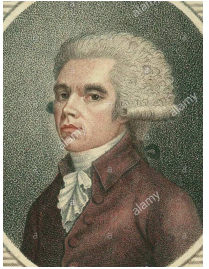
Attività

- 1792 amministrazioni centrali e locali accrescono i loro poteri dispositivi
 - sequestrare i beni dei cittadini emigrati, arrestare e far deportare i sospetti di comportamenti antirivoluzionari, calmierare il commercio di molti prodotti, requisire derrate, reprimere accaparramenti, istruire processi...
- Terrore cancella garantismo
- Ma anche dopo Termidoro (1794) connotazione autoritativa
 - regolamenti Direttorio anche senza autorizzazione legislativa
 - amministrazioni locali colpiscono categorie

Amministrazione e giustizia

- Rivoluzione: contenzioso amministrativo → giudice ordinario
- Thouret
 - in ogni dipartimento tribunale dell'amministrazione, sez. giustizia ordinaria
 - Ma Assemblea bocchia
- Confine giudice – amministratore?
- Chabroud

«i corpi amministrativi devono regolare la marcia dell'amministrazione e la percezione dell'imposta. ... Ma non appena sopravvenga una qualche controversia con i privati, non appena una qualche opposizione sia formalmente manifestata, ecco un litigio di cui gli amministratori non possono conoscere, perché essi non sono dei giudici... La costituzione non deve niente eccettuare dalla competenza dei tribunali ordinari», essi devono essere «abilitati a conoscere di qualunque materia»



Amministrazione e giustizia

- Ai giudici contenzioso amministrativo
- Ma legge sull'ordinamento giudiziario (1790)
 - giudici non possono «citare davanti a sé gli amministratori per ragioni inerenti all'esercizio delle loro funzioni» senza autorizzazione amministrazione
 - giudice = funzionario
 - non > altri agenti pubblici
- Breccia monopolio giudiziario

Amministrazione e giustizia

- Controllo legalità decisioni amministrative → superiori gerarchici
- Giudici = amministratori ⇒ non possono interferire a vicenda
- Nuove funzioni ⇒ giurisdizione dell'esecutivo ↑
- Direttorio: atti dell'amministrazione da sottrarre alla cognizione giurisdizionale
- Tribunali non possono conoscere
 - atti amministrativi di qualunque specie (sett. 1795)
 - operazioni eseguite su ordine del governo (mag. 1797)
- Nuova interpretazione legge 1790
 - ⇒ esecutivo si occupa del contenzioso in cui è implicata la PA

Amministrazione e giustizia

- Separazione
 - ai giudici no ultima parola su validità ed efficacia decisioni amministrative
- Alla sola amministrazione diritto di giudicare i propri atti
- Tocqueville: diffidenza rivoluzionaria verso giudiziario
 - Ma magistrature nuove e vecchie troppo ≠
- Giudici deboli
 - ⇒ amministrazione ne approfitta
 - ⇒ esecutivo titolare di una potestà di comando autosufficiente
 - ⇒ pieno diritto a svincolarsi da soggezione dell'autorità delle corti
- Apparato amministrativo: obbligare i cittadini al rispetto dei suoi precetti

