

Storia e comparazione delle P.A. Profili storici

Andrea Massironi

NAPOLEONE

Lo Stato onnipresente

- Stato deve colmare vuoto lasciato dai corpi intermedi
- Razionalizzazione e sistemazione legislazione rivoluzionaria
- Gerarchia e accentramento
- Comuni – dipartimenti (distretti)
- Funzionari monocratici nominati dal governo
 - prefetto (dipartimento)
 - sottoprefetto (*arrondissement*)
 - sindaco (comune)
- assemblee collegiali (proposta, approvazione bilancio consuntivo)



Lo Stato onnipresente

- «Amministrare dev'essere il fatto di uno solo» (Roederer)
 - ⇒ tutta l'attività amministrativa nelle mani dello Stato
- Processo decisionale: input dall'istanza amministrativa superiore
 - volontà statale rapidamente dal centro alla periferia
- Attività autoritaria
 - Non importa consenso amministrati
 - segreta, immotivata, indipendente da un procedimento particolare



La costruzione di uno Stato nuovo

- Attività amministrativa = amministrazione di Stato
- Stato ha compito di costruire società
 - amministrazione-potere autonoma rispetto a legge
- Stato portatore dell'identità nazionale
 - urbanizzazione, scolarizzazione, sistema ferroviario
- Interventi in campo economico
 - ⇒ dirigismo economico

La costruzione di uno Stato nuovo

- Cost. 1799: al governo diritto di emanare «regolamenti necessari all'esecuzione delle leggi»
 - potere regolamentare presto ha campo d'azione autonomo
 - Napoleone: «tutto ciò che è d'amministrazione è oggetto di solo regolamento», il legislatore «non deve occuparsi che dell'imposta e delle leggi civili generali»
 - potere regolamentare non ha confini definiti
 - a tutte le autorità riconducibili al potere esecutivo
 - ⇒ prefetti: potestà normativa in sede locale
 - ⇒ amministrazione = corpo unitario
 - ⇒ attribuzioni ai vertici condivise da tutte le articolazioni



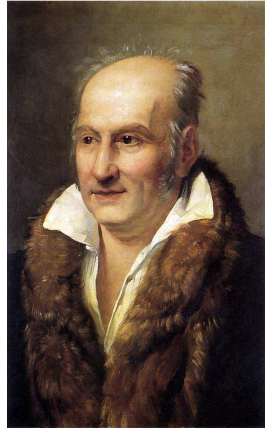
La costruzione di uno Stato nuovo

- Nuove tecniche di governo
 - divieti legali con riserva di autorizzazione
 - restrizioni diffusione del pensiero, attività economiche, diritto di proprietà
 - 'allineamento'
 - autorizzazioni per taglio boschi; concessione sottosuolo minerario
 - poteri amministrativi a carattere ablatorio
 - al governo facoltà di spiccare mandati d'arresto per particolari reati
 - categorie sottoposte a restrizioni libertà personali in via amministrativa
 - espropriazione per via amministrativa
- Dipendenti e fornitori beni e servizi → disciplina particolare
 - Pubblici funzionari → codice disciplinare
 - Fornitori e appaltatori: termini di decadenza e prescrizione ≠

Amministrazione e giustizia

- Affrancamento amministrazione da corti principio indiscusso
 - decisioni amministrative definitive come pronunce giudiziarie
 - principio separatista
 - amministrazione del tutto autonoma dal giudiziario
 - titolare di attribuzioni giustiziali
- Giudizio amministrazione → organi collegiali ≠ amministratori attivi
 - amministrare è il fatto di uno solo, giudicare è il fatto di più
 - Consiglio di stato (Cost. 1799) + Consigli di prefettura
 - ⇒ attività amministrativa comporta momento giudiziale

Amministrazione e giustizia



- Conflitti giudici – amministratori → Consiglio di Stato
 - autorità giudiziaria alla mercé dell'esecutivo
- Giurisprudenza del Consiglio di Stato → confine tra le due autorità

«tutto ciò che altera o invalida, tutto ciò che può tendere ad alterare o invalidare il tenore e gli effetti proprj d'una ordinazione o decisione amministrativa, tutto ciò che assoggetta, tutto ciò che tende ad assoggettare alla cognizione dei tribunali ordinari un atto d'un amministratore relativo alle di lui funzioni, o non può formare materia dei giudizj dei tribunali suddetti, o non può formarla se non mediante una precedente decisione o autorizzazione dell'autorità amministrativa» (Romagnosi)

- Prodotto volontà amministrazione irriformabile da autorità giudiziaria

Amministrazione e giustizia

- Amministrazione sottratta al sindacato giudiziario
- Immunità dal controllo dei tribunali
 - creare o modificare unilateralmente posizione giuridica
- No autorizzazione normativa espressa
- Comando amministrativo → obbedienza
 - intrinseca forza

Amministrazione e giustizia

- Espropriazione (1810)
- Tutela proprietà
- autorità giudiziaria competenza esclusiva
 - verificare correttezza procedimento
 - non merito
 - beni da espropriare individuati con procedura specifica
 - espropriandi
 - indennità
 - regime d'eccezione

Amministrazione e giustizia

- Consigli di prefettura e Consiglio di Stato
 - Prefetto → Consigli (pratiche meritevoli di esame)
 - Consiglio di Stato
 - Cost.: redigere «sotto la direzione dei consoli [...] i progetti di legge e di regolamenti [...] ed a risolvere le difficoltà che s'incontrino in materia amministrativa»
- ⇒ consulenze legali al governo
- ricorsi gerarchici
 - riesame decisioni
 - punto di vista interno all'amministrazione

Amministrazione e giustizia

- 1806 commissione interna al CdS presieduta da Min. Giustizia
 - istruire affari contenziosi
 - procedura di tipo para-giudiziario
 - ∫ a giudice
- «un affare appartiene al contenzioso dell'amministrazione tutte le volte che la contestazione cade su un'obbligazione o su un diritto di sua natura regolato dalle leggi civili, e che nasce dal fatto dell'Amministrazione pubblica» (Loché)
- Privati possono chiedere giustizia all'amministrazione quando «le società e i corpi politici sono considerati come semplici persone giuridiche tanto per le proprietà mobiliari o immobiliari che possiedono quanto per gli impegni e i contratti che vi si riferiscono» (Loché)



Amministrazione e giustizia

- Quando l'amministrazione «esiga dagli individui l'adempimento delle obbligazioni che la legge collega alla qualità di cittadino [...] non vi è luogo a contestazione; bisogna obbedire alla sovranità» (Loché)
- Stato sovrano → «il cittadino, vestendo il solo carattere di amministrato, non presenta altro titolo che quello di sudditanza, il quale può bensì autorizzarlo a lamentarsi nel modo con cui viene trattato dal funzionario, ed a ricorrere al superiore per frenare o correggere l'abuso; ma non può autorizzarlo a contrapporre un diritto proprio per far conflitto col diritto della cosa pubblica» (Loché)
- Se amministrazione usa dir. comune → giustiziabilità amministrazione
- contrattualità
- ≠ se amministrazione agisce da autorità

Il diritto amministrativo

- Nuova disciplina
 - norme dirette a PA, che PA applica e interpreta
 - espressione di autorità e superiorità sui privati
 - normare azione poteri pubblici

⇒ non potere già esistente che ha ora nome

- L'espressione diritto amministrativo
 - prima volta nel 1798
 - 1814 Romagnosi
 - 1815 materia facoltà giuridiche francesi

Il diritto amministrativo

- Nuovo soggetto
- Materia amministrativa ≠ giudiziario
 - amministrazione → rapporti cittadini con Stato
 - giustizia → rapporti dei cittadini tra loro
 - poteri sempre separati

Il diritto amministrativo

- Fase iniziale dir. amministrativo
 - rafforzamento del potere pubblico
 - potere pubblico sottoposto a norme che derogano al diritto comune
 - centralizzazione e uniformità amministrativa
 - potere regolamentare dell'esecutivo
 - funzione amministrativa e funzione giurisdizionale separate
 - *Conseil d'Etat*
 - redige testi normativi, svolge attività di alta amministrazione, controlla l'amministrazione, fornisce pareri al governo, risolve controversie amministrative, decide sui conflitti di attribuzione tra autorità amministrative e tribunali giudiziari

Il dopo-Napoleone

- Caduto Napoleone → Stato a pubblica amministrazione in Europa
- Sistema francese imposto in Italia
 - abolizione feudalità, separazione amministrazione-giurisdizione
 - Milano e Napoli: amministrazione centrale con ministeri e CdS
- Influenza anche su Restaurazione (+ o – radicale)
- Lombardo-Veneto → ordinamenti dell'assolutismo illuminato



Il dopo-Napoleone

- Restaurazione: giudicare amministrazione = amministrare
⇒ amministrazione ha parte di giurisdizione
 - giudice escluso da sfera amministrativa
 - amministrazione potere costituzionale come giudiziario
⇒ autosufficienza funzionale nella propria sfera
- Esigenza rendere azionabili limiti azione amministrazione
 - giustizia amministrativa embrionale (1814-1830, Francia)



Il dopo-Napoleone

- Strumenti per prevenire autoritarismo
- Garanzie
- Monarchia costituzionale → CdS giudice amministrativo
- Controllo giurisdizionale
 - amministrazione usa comuni strumenti civilistici (come privato)
 - ma se autorità e pubblico potere → fuori dalla portata di qualsiasi giudice
⇒ funzione amministrativa irresponsabile e insindacabile
- Regolamento non attaccabile in sede processuale (∫ legge)
 - individuo pregiudicato in qualcosa non può esercitare azione legale
- Amministrazione pura (graziosa, discrezionale)



Il dopo-Napoleone

- Casi vincolo da legge o da precedente atto amministrativo
 - libertà amministrativa non \exists
 - cittadino ha diritto soggettivo
- CdS: giurisdizione su attività vincolata
- Giurisdizione CdS su diritti lesi da amministrazione (giurisprudenza)
 - tutela limitata: titolo legale o amministrativo
- Regime naturale attività amministrativa: potere discrezionale
- Vera attività di amministrazione: pura
- Amministratore obbligato verso un cittadino: \int giudice
- \rightarrow CdS giudice amministrativo di ultima istanza