

# **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 onnipotente

- «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