



Alberto Massera

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIRITTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA

**Dagli Stati monarchici preunitari
all'odierno Stato costituzionale
di diritto**

FrancoAngeli

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina
Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet:
www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Alberto Massera

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
E DIRITTO AMMINISTRATIVO
IN ITALIA**

**Dagli Stati monarchici preunitari
all'odierno Stato costituzionale
di diritto**

FrancoAngeli

In copertina: G. Courbet, Mer calme
(1869; The Metropolitan Museum of Art – New York).

Isbn e-book: 9788835198130

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della
licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

L'autore dichiara che, nella fase di stesura del presente volume,
non ha utilizzato strumenti di IA generativa.

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si
assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti che rimandano a siti non
appartenenti a FrancoAngeli.

Indice

Prefazione	pag.	7
Abbreviazioni	»	9
I. Sulle origini della Pubblica Amministrazione tra Storia e Diritto	»	13
1. Alcune considerazioni iniziali per un approccio multidisciplinare e comparato	»	13
2. L'Amministrazione per lo Stato	»	16
3. La formazione della moderna Amministrazione tra Rivoluzione francese e Restaurazione. Pubblica Amministrazione e Diritto amministrativo	»	25
II. La Pubblica Amministrazione in Italia prima del 1861	»	34
1. Il modello della Monarchia amministrativa negli Stati italiani preunitari...	»	34
2. ... e in particolare, nel Regno di Sardegna: lo Statuto albertino del 1848 e la legge Cavour del 1853	»	44
III. La Pubblica Amministrazione nello Stato italiano unificato: continuità e cambiamento nelle interazioni con la forma di Stato e la forma di Governo	»	52
I. I primi tre periodi dell'età monarchica: l'Amministrazione ministeriale come motore della società sulla scena istituzionale e la primazia dell'autorità nell'agire amministrativo	»	57

2. Il quarto periodo dell'età monarchica e l'avanzata maturazione dello Stato ad Amministrazione multiorganizzativa pag. 75
3. Il primo periodo dell'età repubblicana: l'Amministrazione tra cambiamento costituzionale e continuità nel pieno sviluppo dell'assetto multiorganizzativo » 82
4. Gli ultimi due periodi dell'età repubblicana: la conquista dell'autonomia territoriale e della cittadinanza amministrativa in un quadro istituzionale mutato quanto al rapporto tra politica e società. La Pubblica Amministrazione nell'integrazione europea e le conseguenze sul piano organizzativo e funzionale » 98

IV. La “conclusione della storia”

- e la pluralità delle prospettive** » 161
1. Dall'Amministrazione apparato dello Stato-persona giuridica all'Amministrazione diffusa verso la società » 161
2. La Pubblica Amministrazione come “cantiere aperto” di interventi riformatori » 164
3. Le riforme amministrative tra realtà e percezione, tra pressioni della politica e pressioni dell'opinione pubblica. Il ruolo del ceto dei giuristi » 189

Prefazione

La storia italiana, ci ha insegnato Benedetto Croce, è complicata, disseminata come è stata di elementi “intricati”, come del resto sempre “complicato è il governo di un gran Paese”. E tale è la storia della Pubblica Amministrazione, in particolare proprio di quella italiana.

Tra i molteplici punti di vista di ordine disciplinare in questo volume si è assunto soprattutto quello storico-giuridico analizzando, a partire dagli inizi dell’800, vicende ed esperienze, argomenti e personaggi, politici e giuristi, che hanno svolto un ruolo protagonista. Il percorso si è sviluppato attraverso valutazioni di ordine politico-istituzionale e giuridico-amministrativo, queste ultime sia sul piano del diritto positivo che su quello più propriamente della scienza del diritto amministrativo. In definitiva il centro dell’analisi è stata l’organizzazione amministrativa nelle sue connessioni con le forme di Stato e di Governo, e quindi con la politica, con i motivi inerenti al personale, alle procedure, ai finanziamenti per essa rilevanti, in un contesto ormai necessariamente europeo caratterizzato, nel secondo periodo repubblicano, da un riformismo soprattutto legislativo, che si potrebbe definire quasi “furioso”. E in esso hanno trovato ennesima conferma per un verso l’idea che sia la Costituzione la bussola per orientare l’organizzazione amministrativa stessa, pur e anzi proprio a fronte della sua frammentazione nelle sue distinte e diverse articolazioni, ad agire come “macrosistema” aperto alla società, per altro verso l’insegnamento che ci proviene anch’esso dagli studi storici, per cui «la perenne intersezione tra continuità e cambiamento è un elemento intrinseco alla storia dell’umanità» (Lucien Febvre).

Lo stimolo a scrivere questo libro mi è venuto dalla relazione che nel maggio 2025 ho presentato su invito di Aldo Sandulli (che per questo

ringrazio) al Convegno tenuto dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) e dedicato a "La formazione del diritto amministrativo. La prospettiva comparata e l'evoluzione nazionale" sul tema dell'Amministrazione nell'ambito della sessione riservata a "La evoluzione nazionale tra Ottocento e Novecento"; e gli atti di quel convegno, tra i quali dunque anche la mia relazione (della quale larghe tracce sono inevitabilmente in questo libro), sono anch'essi destinati a essere pubblicati quest'anno per i tipi di Editoriale Scientifica.

Giunto a questo punto della mia vita, dopo quasi sessanta anni di studi post-laurea, questo libro per me è stato (anche) l'occasione di ripercorrere concetti, argomenti, questioni che già avevano richiamato la mia attenzione (e forse è anche per questo che il lettore potrà riscontrare non pochi – forse troppi – richiami a miei scritti precedenti, ma ciò mi ha anche consentito in più punti di soprassedere a sovrabbondanti argomentazioni e citazioni e rispettare quindi i limiti dimensionali di questa collana editoriale), nel contempo ritrovando Maestri e amici con i quali ho svolto questo percorso.

In particolare voglio ringraziare chi ha letto e commentato una prima versione di questo libro: Sabino Cassese, Aldo Sandulli, Giovanna Pizzanelli; e ancora, Maria Luisa Marinelli Faucci, che mi ha aiutato nella ricerca di alcuni libri dei secoli passati. Nondimeno i miei ringraziamenti più sentiti so di doverli rivolgere a mio figlio Fabio Claudio che, pur "da remoto", mi ha costantemente fatto avere il suo incoraggiamento, e specialmente a mia moglie Paola, che fin dall'inizio non mi ha mai fatto mancare il suo sostegno e che soprattutto mi ha mostrato e portato fiducia e pazienza nei miei (non rari) momenti di sfiducia e di impazienza.

Pisa, aprile 2026

Alberto Massera

Abbreviazioni

AC	Amministrazione civile
AD	Amministrazione democratica
AIC	Rivista trimestrale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
all.	allegato
Amm. Comm.	L'Amministrazione in cammino
Amm.re	Amministrare
APSR	American Political Science Review
Arch. Giur.	Archivio giuridico
Astrid Rass.	Astrid Rassegna
Boston U.L.R.	Boston University Law Review
c./cc.	comma/commi
Carte Storia	Le Carte e la Storia
Cass. SS.UU.	Corte di Cassazione, Sezioni Unite
CCP	Codice dei contratti pubblici
CEDU	Carta Europea dei Diritti dell'Uomo
CER-CENSIS	Centro Europa Ricerche – Centro Studi Investimenti Sociali
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
Cons. Stato, A.P.	Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria (l'eventuale numero romano indica invece la Sezione del Consiglio di Stato)
conv.	convertito
Corsera	Corriere della Sera
Cost.it	Costituzionalismo.it
CPA	Codice del processo amministrativo
DA	Diritto amministrativo
DD	Democrazia e Diritto
ddl	disegno di legge

DE	Il diritto dell'economia
DGP	Rivista di Digital Politics
d.l.	decreto-legge
d.lgs.	decreto legislativo
DM	decreto ministeriale
Doc. Franç.	La Documentation française
DP	Diritto pubblico
DPA	Diritto processuale amministrativo
DPCE	Diritto pubblico comparato ed europeo
DPR	decreto del Presidente della Repubblica
DS	Diritto e Società
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
Enc. Dir.	Enciclopedia del Diritto
Enc. giur.	Enciclopedia giuridica
Enc. Sc. Soc.	Enciclopedia delle Scienze sociali
E.S.	Editoriale scientifica
ESI	Edizioni scientifiche italiane
FAC	Forum di Amministrazione in cammino
FCU UY	Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay
Fed.	Federalismi
FI	Foro italiano
GDA	Giornale di Diritto amministrativo
Giust. cons.	Giustizia consensuale
Giust. ins.	Giustizia insieme
GSC	Giornale di Storia costituzionale
IPF	Italian Papers on Federalism
IPZS	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
IRPA	Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione
I.S.Am.	Istituto di studi sull'Amministrazione
Ist. Fed.	Istituzioni del Federalismo
l.	legge
Lav. PP.AA.	Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
lett.	lettera
LG	Lefevre Giuffrè
nt.	nota del testo dell'Autore citato
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PA/PP.AA.	Pubblica Amministrazione/Pubbliche Amministrazioni

ABBREVIAZIONI

PD	Politica del diritto
P.Inf.	Problemi dell'Informazione
PPA	Public Policy and Administration
PSQ	Political Science Quarterly
Q. AISDUE	Quaderni dell'Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea
QC	Quaderni costituzionali
QFSPG	Quaderni fiorentini per la Storia del Pensiero giuridico
qi	queste istituzioni
r.d.	regio decreto
RDI	Rivista di Diritto dell'Impresa
RDS	Rivista di Diritto sportivo
Reg.	Regolamento dell'Unione Europea
RGL	Regioni e Governo locale
RGM	Rivista giuridica del Mezzogiorno
RiDPC	Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario
Rif. soc.	La Riforma sociale
RiPP	Rivista italiana di Politiche pubbliche
RiSG	Rivista italiana per le Scienze giuridiche
Riv. CdC	Rivista della Corte dei Conti
Riv. Soc.	Rivista delle Società
RS	Regional Studies
RtDP	Rivista trimestrale di Diritto pubblico
RtDPC	Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile
RtSA	Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione
S&P	Scienza e Politica
St. Merc.	Stato e Mercato
St. Urbinati, A – Sc. giur. pol. econ.	Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche
Tar	Tribunale amministrativo regionale
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TU	Testo Unico
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UNDP	United Nations Development Programme
U.P.	University Press

I

Sulle origini della Pubblica Amministrazione tra Storia e Diritto

1. Alcune considerazioni iniziali per un approccio multidisciplinare e comparato

La complessità della Pubblica Amministrazione (d'ora in poi PA) è stata immortalata, nell'immaginario collettivo, dalla celebre definizione con cui Robert Musil descriveva i Ministeri nell'Austria asburgica, centro dell'amministrazione imperiale, come «la rappresentazione della divisione del mondo secondo i suoi principali punti di vista»¹; nel corso di questo studio si cercherà di capire, tra gli altri argomenti affrontati, come e quanto questa definizione possa ritenersi ancora appropriata nell'Italia di oggi in relazione al suo specifico oggetto. Per altro verso nella cultura giuridica, pur muovendo analogamente dal riconoscimento che il Ministero rappresenta il «miglior esempio» del modello di potere pubblico dopo l'unificazione degli Stati², la stessa questione è stata posta secondo modalità differente, più tipicamente propria dei suoi paradigmi e attenta agli elementi di complicazione in essa presenti, sulla base dell'affermazione per la quale «è difficile distinguere» la PA dal diritto che ne ha fatto il suo oggetto (il diritto amministrativo) e dal modo con il quale quel diritto viene studiato (la scienza del diritto amministrativo), perché «tra questi elementi vi sono molte relazioni reciproche» (in particolare se «l'assetto della PA influenza il diritto che la riguarda», venendo il carattere «policentrico o frammentato»

1. In *L'uomo senza qualità* (1930-1933), trad. it., Einaudi, 1965, p. 171.

2. V. S. Cassese, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in «RtDP», 1985, p. 386.

della prima a determinare caratteristiche «meno uniformi o unitarie» del secondo, dall'altro lato nozioni tradizionali elaborate dalla scienza «fungono da selettori e da criteri ordinatori del materiale giuridico nuovo»); e in una versione di poco precedente, leggermente diversa, era stato detto che i tre concetti piuttosto «si innestano – per così dire – l'uno sull'altro», nel senso che la PA serve a definire il diritto amministrativo e questo a definire la scienza³.

In effetti una formulazione univoca delle relazioni in oggetto non sembra poter esserci, come dimostra la assai controversa questione della presenza del diritto amministrativo in epoche più lontane, a partire in specie dall'antichità romana. Da un lato dalla grande sociologia novecentesca è arrivato l'insegnamento per cui la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, in quanto importante differenziazione di campo del diritto sostanziale e nella quale il diritto amministrativo ha originariamente rinvenuto la sua specificità, può tuttavia mancare, come «quando tutte le competenze – e in specie tutti i poteri di comando – assumono il carattere del privilegio personale» e allora «dal punto di vista tecnico-giuridico il potere politico non ha nessuna struttura istituzionale», come nella situazione del «patrimonialismo»⁴. D'altro lato oggi dagli studi storici viene precisato che anche nell'età augustea, che pure dagli stessi storici antichi come Svetonio era stata ritenuta la stagione delle riforme amministrative caratterizzata dalla creazione di grandi servizi pubblici, ciascuno affidato a una amministrazione separata operante come una sorta di «dicastero», tuttavia era proprio nel cuore dell'amministrazione imperiale, quella finanziaria, che «la dicotomia tra pubblico e privato si sfumava e si confondeva»⁵. Qui non si vuole entrare nel meri-

3. V. S. Cassese, rispettivamente, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo* (2001), in *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, 2010, p. 477; Id., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000, VI ed., pp. 17-18.

4. M. Weber, *Economia e società* (1922), trad. it., vol. III, Ed. di Comunità, 1980, pp. 1-3.

5. S. Segenni, C. Letta, *L'amministrazione romana. Stato e città in epoca repubblicana e imperiale*, Carocci, 2023, pp. 35-36; la citazione di cui al testo è invece a p. 104 e si appoggia altresì allo studio di M. Pani, *Augusto e il principato*, il Mulino, 2013. Sulla questione è da ultimo tornato F. Mongelli, *Dal governo dei magistrati al governo dei funzionari. Per una ricostruzione degli apparati amministrativi a Roma in età imperiale*, il Mulino, 2025, il quale, muovendo dalle caratteristiche della nozione di burocrazia formulate da M. Weber (su cui v. anche successivamente nel testo) e analizzando in particolare modalità e prassi di reclutamento e retribuzione del personale nel periodo in questione, ha ritenuto di dover concludere nel senso che «quel che in definitiva può essere

to di questo dibattito⁶ e piuttosto si intende tenere come fecondo punto fermo l'ormai risalente riflessione di uno dei Maestri del diritto amministrativo di questo dopoguerra, secondo il quale «le istituzioni giuridiche sono contrassegnate da un'assoluta storicità», nel mentre che veniva ribadito che ogni ordinamento ha la sua organizzazione⁷. Nondimeno occorre altresì, almeno a mio avviso, modellando il discorso sull'insegnamento del poeta per cui «un presente consapevole di sé consiste in una coscienza del passato che il passato non è in grado di mostrare»⁸, tener ferma la convinzione che l'utilizzo della storia da parte del giurista come strumento di acquisizione critica della dogmatica giuridica debba intendersi come assolutamente funzionale all'ulteriore avanzamento della dogmatica stessa⁹. Convinzione, peraltro, ben presente in epoche

messo a fuoco è che forse gli aspetti di natura domestica, privata e personale in cui l'amministrazione imperiale affondava le sue radici, non solo nella mentalità ma anche nella prassi, non vennero mai del tutto meno» (p. 145).

6. Sul versante della dottrina comparata pur certamente rivitalizzato in quest'ultimo periodo dal poderoso studio di P. Craig, *English Administrative Law from 1550*, Oxford U.P., 2024, che vuole rimettere in discussione la storia del diritto amministrativo in Inghilterra, come sviluppatasi tra percezione e realtà. Su di esso si vedano le valutazioni in larga misura adesive, pure in quanto ritenute utili a contrastare la tesi della necessaria specialità del diritto regolativo delle amministrazioni pubbliche, anche in forza dell'esistenza di un giudice speciale, espresse da S. Civitaresse Matteucci, *La vera storia del diritto amministrativo inglese secondo Paul Craig. Quando un libro manda al macero intere biblioteche*, in «DP», 2024, pp. 653 ss. Dal canto suo, B. Sordi, nella sua relazione al Convegno AIPDA del maggio 2025 indicato nella prefazione a questo studio e pubblicata negli Atti del Convegno per i tipi E.S., 2026, ha da ultimo ribadito la sua opinione circa la nascita del diritto amministrativo anche in Francia con la frattura di fine Settecento.

7. M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, il Mulino, 1986, pp. 25-26, il quale ha comunque sottolineato in particolare per l'ordinamento romano e quello bizantino «la sostanziale indistinzione tra ciò che oggi diremmo organizzazione costituzionale e organizzazione amministrativa» (p. 27). A sua volta, peraltro, avvertiva lo storico del diritto romano (v. R. Orestano, *I fatti di normazione nell'esperienza romana arcaica*, Giappichelli, 1967, p. 23), anche il concetto di ordinamento «è stato empiricamente creato in funzione dei dati di una esperienza particolare», quella dello Stato moderno, e seppure destinato al suo superamento; e quindi, una volta che si voglia applicare anche lo stesso concetto di ordinamento allo studio di situazioni passate, c'è necessità di una articolazione adeguata agli aspetti che di volta in volta si vogliono mettere in evidenza. Al riguardo v. ancora *infra*, subito dopo nel testo.

8. T. Eliot, *Tradizione e talento individuale* (1917), trad. it., disponibile sul sito: www.english.it/eOS/index.

9. Cfr. in questo senso, nell'ambito della dottrina tedesca, cui si fanno normalmente risalire la concezione stessa e lo sviluppo del metodo giuridico in quanto anche applicato alla PA, M. Burgi, *Public Administration and Law*, in G. Bouckaert, W. Jann (eds.),

passate, come è evidenziato dalle parole del magistrato e giurista torinese Federico Sclopis, che si cimentò nell'impegno della cura della *Storia della legislazione italiana*: «Non ho mai dimenticato l'utilità morale e scientifica che vi ha di rischiare la storia col soccorso delle leggi, e le leggi con l'aiuto della storia»¹⁰.

2. L'Amministrazione per lo Stato

Lo studio delle vicende della PA richiede peraltro che vengano preliminarmente svolte alcune considerazioni di ordine più generale, e quindi meno legate all'esperienza italiana, su alcuni profili inerenti al ruolo e al concetto stesso di PA. Quanto al primo tema propedeutico è fermarsi, anche se brevemente, sul concetto di Stato: ciò perché, seppure lo Stato in senso giuridico è oggi soltanto uno dei 145 diversi significati del ter-

European Perspectives for Public Administration: The Way Forward, Leuven U.P., 2020, pp. 147-162, per il quale «it is important to emphasise that introducing new research perspectives, methods and approaches does not mean abandoning the "juristic method". On the contrary, the doctrinal method remains at the core of administrative law scholarship, since new regulatory approaches must not obscure the important legal task of assessing the conformity of administrative action with constitutional and European law. In addition, however, administrative law scholarship must also be able and willing to take into account empirical contexts of law and findings of other discipline» (p. 148). Del resto è ormai risalente ma sempre ben vivo e consolidato il noto insegnamento di M.S. Giannini (*Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in «RDS», n. 1-2, 1949, p. 19) circa la rilevanza dei concetti «liminali» (intesi come quelle «nozioni, il cui contenuto non può essere assunto se non *aliunde*») per la elaborazione e lo sviluppo dell'innovazione giuridica anche ai livelli più alti del relativo sapere, ove si dispieghi una appropriata capacità nell'osservare e valutare la realtà.

10. F. Sclopis, *Storia della legislazione italiana (1840-1857)*, 3 voll., Unione Tipografica Editrice, vol. III, 1863, nuova ed., p. 4. E un secolo dopo lo storico del diritto (ma non solamente) affermerà che la storia «è il sostegno principale della scienza amministrativa», perché «essa ha come scopo di descrivere e far comprendere i mutamenti» (P. Legendre, *Stato e società in Francia. Dallo Stato paterno allo Stato-providenza: storia dell'amministrazione dal 1750 ai nostri giorni* (1968), trad. it., Ed. Comunità, 1978, p. 22), aggiungendo altresì, con considerazione che potremo ritenere di integrazione del concetto iniziale del nostro studio, che la «storia amministrativa deve essere, prima di tutto, una storia del diritto: potremo così meglio valutare le possibilità e i mezzi di integrazione del diritto amministrativo nella scienza amministrativa» (p. 24). E in questo secolo, S. Cassese (*La storia compagna necessaria del diritto*, in «Carte Storia», n. 2, 2009, p. 6) ha a sua volta puntualizzato il concetto plasticamente illustrato dal titolo del suo scritto, precisando ulteriormente che questa è una unione che «va presa sul serio».

mine “Stato”¹¹, occorre ricordare che lo Stato ha avuto una parte essenziale nelle relazioni intorno a cui si è venuto formando e sviluppando il discorso gius-pubblicistico, tanto che le assunzioni tematiche, organizzative e stilistiche su di esso hanno avuto una portata determinante, appunto nelle elaborazioni dello *Staatsrecht*, per la identità disciplinare¹². D’altro canto è ancora dagli studi storici che si trae l’assunto per cui il concetto di Stato non è un «concetto universale»¹³, tanto è vero che per buona parte dei cultori della storia istituzionale nell’espressione “Stato moderno” l’aggettivo è considerato pleonastico¹⁴. Esso è piuttosto una forma di organizzazione del potere sorta in Europa (un «miracolo europeo»)¹⁵, il cui «elemento centrale di differenziazione è consistito, senza dubbio,

11. V. S. Cassese, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. I, Giuffrè, 1988, p. 91, che riprende C.H. Titus, *A Nomenclature in Political Science*, in «APSR», n. 1, 1931, p. 45.

12. Cfr. P. Costa, *La giuspubblicistica dell’Italia unita*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall’Unità alla Repubblica*, Laterza, 1990, p. 89 ss. Del resto anche in un più recente studio collettivo a base multidisciplinare (ma senza apporti giuridici) è stato rilevato che, diversamente dagli USA, «in France and Germany, for example, two countries in which Public administration is largely influenced by Law, the central notion of the State in the social and political development of both countries is the starting point for any reflection on Public administration, and thus also shapes Public administration» (F. Sager et al., *A Transatlantic History of Public Administration. Analyzing the USA, Germany and France*, Elgar, 2018, pp. 6-9).

13. E.W. Böckenförde, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione* (1967), trad. it., in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all’Europa unita*, Laterza, 2010, p. 33. Ma non è mancata certo consapevolezza di questo processo storico anche nella dottrina gius-pubblicistica: v., per tutti, F. Benvenuti, *La CECA ordinamento sovrano* (1961), in Id., *Scritti giuridici*, 5 voll., Vita e Pensiero, vol. III, 2006, p. 2075.

14. Cfr. P.P. Portinaro, *Stato*, il Mulino, 1999, pp. 18-25; nello stesso senso G. Poggi, *Stato – Stato moderno*, in *Enc. Sc. Soc.*, 1998, p. 1, disponibile sul sito: www.treccani.it, ritiene corretta l’equivalenza tra le due espressioni del titolo. In particolare Portinaro, nel riportare il dibattito in questione e ricordando altresì il parallelo dibattito sulla storicità delle categorie economiche, ha rilevato comunque che «se la modernità è l’epoca in cui economia e politica si emancipano e diventano sistemi autonomi, Stato e mercato non possono che essere istituzioni tipicamente moderne» (p. 18). Per una articolata problematizzazione dell’utilizzo del sintagma in questione nella prospettazione delle distinte linee di analisi del processo di trasformazione tra Medioevo ed Età moderna, tenendo appunto in conto anche quella che mette in discussione la stessa pregnanza dell’aggettivazione in questione, cfr. M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, 1990, p. 708 ss.

15. Così G. Poggi, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, il Mulino, 1992, p. 55, riprendendo, seppur criticamente, il titolo di uno studio di E.L. Jones (1981), trad. it., il Mulino, 1984.

nel progressivo accentramento del potere»¹⁶ (il «monopolio della forza legittima», secondo la nota formula weberiana) e per la cui nascita la burocrazia, come corpo gerarchicamente organizzato, tecnicamente attrezzato e professionalizzato, è stata, dice lo stesso M. Weber¹⁷, il «nucleo» essenziale; valutazione del resto condivisa dal giurista contemporaneo, per il quale «la formazione dell'organizzazione amministrativa è elemento essenziale per la nascita dello Stato moderno», anche se nella forma dello Stato assoluto¹⁸.

In tale prospettiva, dunque, si possono cominciare le nostre considerazioni dalla forma assolutistica di Stato, quella forma che, indicata come la prima incarnazione dello Stato (moderno), se sul piano delle istituzioni di governo si definisce come «l'organizzazione dei poteri del re», «è per prima cosa un'organizzazione burocratica perfezionata»¹⁹. Tale assetto istituzionale del potere, secondo la descrizione nelle sue coordinate storico-istituzionali fattane da P. Schiera²⁰, era andato superando il policentrismo delle signorie di origine feudale e poi l'assetto «dualistico» del sistema di governo cetuale (con conseguente riduzione dei ceti alla sfera sociale), e si era venuto a contrapporre come espressione della nuova sovranità territoriale alla concezione universalistica della res publica cristiana; e proprio in quel contesto la cancellazione della «serie complessa di mediazioni» tipica dell'organizzazione corporativa aveva creato «uno spazio vuoto fra il re e il suddito», che era stato per l'appunto «riempito ben presto dalla amministrazione»²¹, chiamata a sorreggere il potere sovrano operando, a cominciare dalla leva finanziaria, in modo efficiente «attraverso procedure tecniche prestabilite, utili alla prevenzione e neutralizzazione dei casi di conflitto e al raggiungimento dei fini terreni » fatti propri dalle forze

16. P. Schiera, *Stato moderno*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, 1991, II ed., p. 1129.

17. In *Economia e società*, cit., vol. I, p. 217.

18. M. Nigro, *Amministrazione pubblica (Organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, Treccani, 1988, p. 1; cfr. anche G. Pastori, *Amministrazione pubblica*, in *Dizionario di politica*, cit., p. 7. E del resto, già nella dottrina classica del diritto pubblico si era affermato che la PA è «funzione centrale dello Stato», e che «lo Stato senza amministrazione sarebbe anarchia» (così G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Häring, 1914, III ed., p. 612, con formulazioni in specie riprese, come vedremo *infra*, da O. Ranelletti).

19. R. Mandrou, *Lo Stato tipico dell'ancien régime*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dello Stato moderno*, Zanichelli, 1970, pp. 103-104.

20. Vedi P. Schiera, *Stato moderno*, cit., pp. 1129-1132; dello stesso A., e ancora nel *Dizionario di politica*, cit., v. anche *La società per ceti*, p. 1067 ss.

21. N. Matteucci, *Sovranità*, *ivi*, p. 1082.

dominanti nella struttura sociale (progressivamente tendenti a identificarsi con la borghesia come nuova classe sociale), e destinata ad accrescere il suo ruolo in ragione della spersonalizzazione del comando, a sua volta collegata alla evoluzione del concetto di officium²².

Ancora a questo proposito, sempre sul piano storico, più recentemente si è detto che nel contesto del «nuovo equilibrio di potere» di comando caratterizzante lo Stato assoluto, il regno di Francia del Seicento ha rappresentato «il quadro migliore», che «mette in risalto la centralità e supremazia dell'istituzione monarchica» nell'assetto e nei processi di formazione delle politiche; ma si è anche detto, di contro, che quella esperienza organizzativa «non costituisce l'esemplare migliore» proprio in relazione «al secondo aspetto della costruzione dello Stato assolutista» (quello che qui maggiormente interessa), cioè con riguardo a «un nuovo insieme di assetti amministrativi»: ciò in quanto la presenza di un sistema di «consigli» come «rudimentali prototipi dei Ministeri», «giustapposto e parzialmente sovrapposto» in quanto tale alla Corte, era purtuttavia ancora basata su una sorta di «patrimonialismo amministrativo», a quel tempo attualizzato anche con la trasmissibilità agli eredi delle posizioni pubbliche una volta venalmente acquisite e costituente un «legame storico» con il sistema feudale e cetuale; e quindi sul piano amministrativo «la struttura portante dell'intero sistema era costituita da una serie di diritti particolari, mal coordinati, di carattere perlopiù fortemente locale e tradizionale»²³. E del resto anche lo studio dell'*ancien régime*, precedentemente citato²⁴, aveva ritenuto di dover riconoscere come lo stesso periodo conclusosi con il Regno di Luigi XVI, pur caratterizzato dalla progressiva costituzione dei capisaldi di uno Stato quale noi abbiamo imparato a conoscere, non aveva condotto a che «la borghesia funzionariale» – in particolare quella incarnata nella figura degli intendenti – fosse riuscita «a manifestarsi in pieno in funzione dirigente».

Occorre pertanto guardare più in avanti (pur senza con questo voler indicare sequenze storiche definite in materia), all'esperienza del *Polizeistaat*: termine con il quale, in particolare negli Stati tedeschi e nell'Au-

22. In questo senso v. ancora P. Schiera, *Stato moderno*, cit., pp. 1132 e 1129.

23. G. Poggi, *Lo Stato*, cit., pp. 71-76, il quale ha altresì cura di indicare gli sviluppi delle forme definite più avanzate di assolutismo.

24. R. Mandrou, *Lo Stato tipico dell'ancien régime*, cit., specie p. 105 ss., come sinteticamente annotato da A. Caracciolo (vedi *supra*, nota 19).

stria di Maria Teresa e di Giuseppe II (e di riflesso negli Stati italiani da questa influenzati, nell'accezione piuttosto degli "ordini di polizia"), «è stato definito il complesso degli istituti creati dal principe per realizzare il benessere dei sudditi», posto in «stretto rapporto» con la prosperità dello Stato, rispetto al quale il comando del principe stesso è orientato a divenire «elemento di razionalizzazione, regolazione e spinta del meccanismo statale», operante, anche attraverso il pieno impossessamento del potere finanziario che viene definitivamente ad affiancarsi sul fronte interno al monopolio militare, per assicurare ormai non più soltanto sicurezza e tranquillità²⁵; e dove quindi la stessa «ordinata convivenza della collettività è considerata come legata indissolubilmente alla promozione del benessere» dei suoi membri²⁶. Fu allora nello Stato «a diritto di polizia» come «forma del XVIII secolo del tipo strutturale a normazione pubblica»²⁷, la quale viene dunque a superare più nettamente la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato propria del medioevo, che «alle funzioni tradizionali (giustizia, difesa, finanza) se ne aggiunsero altre: genio civile, miniere, coltivazione e vendita dei tabacchi, sfruttamento delle acque e delle foreste, servizi di trasporto»²⁸, vale a dire, con formulazione riassuntiva, quelle attività amministrative che erano finalizzate all'«*art de procurer une vie commode et tranquille*»²⁹. Conseguenza di tutto questo fu l'incremento degli uffici dipendenti dal sovrano, essendo lo Stato «illuminato» (termine non casualmente utilizzato qui) dalla «necessità di trasformare in organi della propria amministrazione istituti estranei ancora esistenti»³⁰, residui del precedente assetto corporativo.

25. P. Schiera, *Stato di Polizia*, in *Dizionario di politica*, cit., pp. 1120-1121. È interessante rilevare – pur senza con questo voler evidenziare paragoni improponibili – come le norme sul buon governo esposte nel *Mānavadharmaśāstra* (risalente alla metà del II secolo a.C. e menzionato anche da M. Weber, *Economia e società*, cit., vol. III, p. 118, come uno dei «libri di diritto [...] che ebbero corso per lungo tempo nei tribunali» indiani) abbiano per centro l'organizzazione amministrativa e di questa le funzioni attinenti alla guerra e alle imposte, cui è aggiunta la trattazione dell'esercizio diretto da parte del Re del contenzioso (v. *Il Trattato di Manu sulla norma*, a cura di F. Squarcini, D. Cuneo, Einaudi, 2010, specie pp. 148 ss. e 163 ss.).

26. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1970, p. 24.

27. Ancora, ivi p. 23.

28. S. Licciardello, *La formazione del sistema di diritto amministrativo*, in Aa.Vv., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2017, p. 4.

29. Secondo la definizione che si trova nel *Traité de la police* di N. De La Mare, J.P. Cot, 1705, p. 2.

30. M. Stolleis, *Stato e ragion di Stato nella prima età moderna* (1990), trad. it., il

Da tempo ormai remoto si è discusso se l'esperienza, che il termine in oggetto riassume, contempli già l'amministrazione nell'accezione istituzionale divenuta poi senso comune: basti ricordare le diverse posizioni al riguardo di Otto Mayer e di Lorenz Von Stein nuovamente ripercorse in uno studio di qualche tempo fa da B. Sordi³¹ (ove l'A. peraltro dimostra di condividere l'opinione negativa del secondo, pur nel riconoscimento della consapevolezza presente nel primo che ancora «il diritto amministrativo rimaneva da costruire», nella convinzione che «senza ruolo e funzioni dei corpi lo Stato assoluto non potrebbe mai essere *bién policé* e che il *bon ordre* risulterebbe compromesso in partenza», non potendo dirsi i compiti inerenti a quell'assetto storico «interamente statalizzati», e che quindi la *policey* «solo ricorrendo ad anacronistiche forzature po[trebbe] essere equiparata alla immagine moderna e “costituzionale” dell'amministrazione come *Vollziehung*»). Nondimeno «è indiscutibile, comunque, che nel XVIII secolo per le amministrazioni pubbliche si verifica un salto di qualità: da uffici serventi, anche importanti, delle Corone e degli enti pubblici minori allora esistenti, quali erano nei precedenti secoli di formazione degli Stati, esse balzano al livello di organizzazioni a sé stanti, di rilevanza politica»³², tanto che la Francia è venuta a perdere il modello di Stato dell'assolutismo “modernamente” organizzato dispiegato nel secolo precedente; ma soprattutto ciò che era venuta cambiando è la concezione stessa dello Stato: se «in sede istituzionale è lo Stato che si assume una quantità di nuove attribuzioni [...] la conseguenza in sede dogmatica è che si introduce la novità della dimensione dell'interesse»³³, ove ad esempio il criterio della distinzione tra interesse nazionale e interesse locale è quello subito applicato per la distribuzione della competenza alla costruzione delle opere pubbliche, ma ove co-

Mulino, 1998, p. 293. Nondimeno è proprio richiamando il pensiero dello storico del diritto tedesco che P.P. Portinaro, *Stato*, cit., p. 92, ha rilevato che vi è una differenza tra la «vecchia» scienza della polizia e il «nuovo» diritto amministrativo, quella per cui «la prima è un arsenale di conoscenze utili alla burocrazia per l'ottenimento dello scopo statale, il secondo è non solo uno strumento guida per il perseguimento dei fini statali ma anche un sapere a tutela dei diritti civili di libertà». Ma sul tema si veda anche subito dopo nel testo.

31. In *Police/policey. Linguaggi comuni e difformi sentieri istituzionali nel passaggio dalla polizia di antico regime all'amministrazione moderna*, in «QFSPG», 1997, pp. 639-641.

32. M.S. Giannini, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. Sc. Soc.*, Treccani, 1991, p. 9.

33. M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, cit., p. 32.

munque la «sola regola che si incontra» è la rispondenza a un interesse pubblico, e quindi una regola «a maglie larghissime». E ciò che merita evidenziazione per il nostro discorso è anche l'altro rilievo, secondo il quale «un così forte attivismo dei pubblici poteri non avrebbe potuto dispiegarsi senza un saldo supporto culturale»³⁴; dai filosofi, innanzitutto, ma poi soprattutto da nuove scienze, quali l'economia politica, la cameralistica, la scienza della polizia.

Siamo dunque ormai alle soglie del nuovo secolo, e quindi della nascita dello «Stato a PA», non più affidatario della «semplice missione di mantenere un ordine già dato ma di costruirne uno nuovo», che dominerà il proscenio dell'800 continentale, ove la PA, a questo punto necessariamente investita di ampie prerogative d'imperio, sarà la vera protagonista del grande sforzo di «produrre una nazione»³⁵. E sembrano esserci gli elementi indispensabili per poter ritornare al fondamentale e duraturo insegnamento del sociologo, cioè di Max Weber, vale a dire alla tesi che gli Stati siano ordinamenti generali caratterizzati dalla formazione di burocrazie professionali, e perciò permanenti; tesi – ha sottolineato M.S. Giannini³⁶, e il suo dictum mi sembra ancora condivisibile – che «ha ricevuto molte critiche e proposte di integrazioni, ma sin'oggi non ne è stata avanzata altra più convincente». Che anzi, specifica il sociologo tedesco³⁷, il potere che si avvale di un apparato amministrativo burocratico è «il tipo più puro di potere legale» (che, come è noto, nella costruzione weberiana si è venuto ad affiancare agli altri tipi di potere legittimo, cioè il potere tradizionale e il potere carismatico)³⁸; e, come «modo formalmente più razionale di esercizio del potere», «è capace di universale applicazione ed è il più importante nella vita quotidiana», questo perché, ha cura di precisare il sociologo tedesco, «il potere è in primo luogo, nella vita quotidiana,

34. Ancora M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, cit., p. 33.

35. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, 2001, pp. 247 e 250.

36. *Amministrazione pubblica*, cit., p. 5 (e v. già dello stesso A. *Introduzione al diritto costituzionale*, Bulzoni, 1984, pp. 11-12). Per un esempio di critica del pensiero weberiano, proveniente dallo stesso ambito scientifico, specie sul versante della costruzione della PA come potere legale-razionale, centralizzato e guidato dall'alto (di cui subito dopo nel testo), v. F. Dupuy, J.C. Thoenig, *Sociologia dell'azione burocratica* (1983), il Mulino, 1986.

37. M. Weber, *Economia e società*, cit., vol. I, pp. 212-220.

38. Ivi, pp. 210-211.

amministrazione»³⁹. In particolare l'amministrazione monocratico-burocratica è quel sistema ove i poteri di comando del capo, l'unico che detiene quei poteri per una elezione o una designazione, sono «competenze» legali e il complesso dell'apparato consiste di funzionari singoli che operano continuativamente obbedendo soltanto a doveri oggettivi di ufficio, vincolati a regole scritte rispetto alle quali deve essere assicurata la conformità, ed esercitati in modo formalmente eguale per «chiunque» e al di fuori di un rapporto di scambio fedeltà-protezione, secondo una precisa gerarchia di ufficio, con precise competenze d'ufficio; funzionari assunti sulla base di una libera selezione in quanto forniti di una qualificazione specializzata, ricompensati con uno stipendio in denaro e per lo più con diritto alla pensione, che considerano il proprio ufficio come professione unica o principale, che vedono dinanzi a sé una carriera, che lavorano nella più completa separazione dei mezzi amministrativi e sono sottoposti alla rigorosa disciplina d'ufficio e a determinati controlli⁴⁰. E a sua volta per il giurista lo «Stato a diritto amministrativo» che nasce appunto a fine '700, secondo la magistrale sintesi che ne ha avuto cura di fare M.S. Giannini, è quello che assume dalle maggiori esperienze europee come elementi strutturali «il principio costituzionale di divisione dei poteri», «il principio di legalità dell'azione amministrativa», «il principio costituzionale dell'assolutezza della giurisdizione», «l'idea della normazione pubblicistica speciale per regolare l'attività dell'amministrazione pubblica»⁴¹.

In definitiva, è dunque con il consolidamento di quel processo di piena giuridicizzazione e istituzionalizzazione della PA, che si è accompagnato alla maturata distinzione tra dominio del principe e potere d'imperio della persona giuridica dello Stato mediante la progressiva acquisizione di impersonalità del comando, che si può dire che si «fa ingresso nell'età moderna» e «si compie la transizione dalla teoria patrimoniale e paternalistica a quella pubblicistica e costituzionale dello

39. Ivi, p. 214.

40. Ivi, pp. 215-217. E concetti analoghi lo stesso Weber aveva riassuntivamente espresso in *Parlamento e Governo* (1918), trad. it., Laterza, 2002, p. 23, ove aveva altresì anticipato l'affermazione per cui l'amministrazione «costituisce il criterio univoco della modernizzazione dello Stato» (così come, aveva aggiunto l'A., «il cosiddetto progresso verso il capitalismo costituisce il criterio univoco della modernizzazione dell'economia»).

41. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 28-29.

Stato»⁴². Quel processo che, sul piano della dogmatica giuridica, attraverso la formulazione della teoria della unitaria personalità dello Stato come soggetto giuridico e la collegata costruzione della figura dell'organo costituzionale prima, e dell'organo amministrativo poi, è valsa a «rappresentare l'unificazione della società sul fronte del potere, inteso come potere politico compatibile con la sussistenza e la garanzia di diritti individuali e sociali», nonché, nei pur distinti modi della dottrina tedesca, francese e italiana, a dare dimensione giuridica al tema della organizzazione amministrativa⁴³; e ciò tra '800 e '900, sia nella versione normativistica di H.J. Wolff che nella versione meno formalistica di R. Carré de Malberg oppure nella versione istituzionistica di Santi Romano. È di conseguenza opportuno osservare subito come veramente significativo è che la perdita delle funzioni da parte dell'apparato statale sia una delle ragioni che alimentano la tesi di questi ultimi decenni (perdita che peraltro meriterebbe di essere attentamente rimeditata nei tempi attuali di rampante neo-sovranoismo e di «terza guerra mondiale a pezzi») circa l'inutilità della nozione di Stato⁴⁴ – ovvero quella meno

42. P.P. Portinaro, *Lo Stato*, cit., pp. 36-37.

43. V., rispettivamente, G. Berti, *La parabola della persona Stato e dei suoi organi*, in «QFSPG», 1982-1983, p. 1015; A. Massera, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo. Stato-persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Giuffrè, 1986 (nel quale si possono trovare i riferimenti bibliografici agli Autori indicati subito dopo nel testo). In tema si vedano anche, più di recente, i pertinenti richiami di A. Sandulli, *La grande pubblicizzazione tra Ottocento e Novecento*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei pubblici poteri. Scritti per V. Cerulli Irelli*, Giappichelli, 2021, p. 228 ss.; e da ultimo ha ripercorso la vicenda descritta nel testo e i suoi sviluppi ulteriori nella prospettiva della moderna relazione tra organizzazione e attività amministrativa A. Carbone, *Considerazioni generali sull'organizzazione amministrativa*, in «Fed.», n. 17, 2024, disponibile sul sito *web* della Rivista.

44. Sul relativo dibattito v., per la dottrina storica, P.P. Portinaro, *Lo Stato*, cit., pp. 16-17 e 163-168; per la dottrina giuridica v. S. Cassese, *Lo Stato in discussione*, in «RtDP», 2022, p. 1229 ss. Quest'ultimo A. è ritornato sul tema in *Amministrare la nazione*, Mondadori, 2022, pp. 134-135, ove ha ricordato che «la PA e il diritto amministrativo sono stati tradizionalmente legati allo Stato», per cui un primo cambiamento fondamentale nella questione amministrativa consiste proprio nella perdita parziale di questo punto di riferimento obbligato verso l'alto e verso il basso, che conduce peraltro a una «facilità di trapianto tra ordini giuridici» per cui istituti fondamentali sono divenuti «patrimonio comune» a più ordinamenti. D'altro canto, come si accennava nel testo, oggi «nel mondo si riaffacciano i protagonisti di una volta, le grandi potenze statali, che fanno valere la forza in luogo dell'ordine e che erigono barriere dove si cercava di abatterle», con pericoli di torsioni autoritarie delle democrazie, «a partire dalla democrazia che l'ha insegnata al mondo» (gli USA: v. S. Cassese,

recente dello Stato come organizzazione disaggregata⁴⁵, che come ente amministrativo è senza centro⁴⁶.

3. La formazione della moderna Amministrazione tra Rivoluzione francese e Restaurazione.

Pubblica Amministrazione e Diritto amministrativo

Si era detto in precedenza che si sarebbe dedicata qualche considerazione, anche avvalendoci di contributi provenienti dalle altre scienze sociali, sul ruolo e sul concetto di PA; ma si è inizialmente avuto modo di riprendere consapevolezza del fatto che anche per il giurista «la formazione dell'organizzazione amministrativa è elemento essenziale per la nascita dello Stato moderno», che appunto «si qualifica subito come Stato amministrativo» e «assume la sua forma pura e il suo significato [...] con l'avvento dello Stato liberale» in applicazione della formula della divisione dei poteri, ove la PA «prende posto come un apparato insieme esecutivo e autonomo», distaccato dalla società⁴⁷. D'altro canto questo è anche il saggio nel quale l'A. apre la sua analisi con la consolidata affermazione per la quale «l'espressione PA ha, tradizionalmente, due significati», enuncianti una nozione «soggettiva» e una nozione «og-

L'ordine mondiale svanito, in «Corsera», 9 ottobre 2025, che in modo molto pertinente richiama il romanzo distopico del primo premio Nobel americano per la letteratura S. Lewis – *Non può accadere qui*, del 1935 – per dimostrare come e quanto la democrazia possa essere fragile).

45. Prospettata da M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, cit., pp. 78-82. E qui vengono in mente due immagini filosofico-letterarie: quella per cui la figura statale è un «*puzzlingly ambiguous sketch*» (M. Oakshott, *On Human Conduct* (1975), trad. it., il Mulino, 1985, p. 250); quella per cui, trasferendo dal Ministero impegnato nella *Azione parallela* descritta da R. Musil allo Stato la raffigurazione che ne viene fatta, sarebbe questo a poter essere immaginato *senza qualità*, perché come quella Azione «non ha un centro e non può [ormai] avere un centro» (L. Mittner, *La letteratura tedesca del Novecento*, Einaudi, 1975, p. 318).

46. E del resto già negli anni '30 nella prospettiva della scienza politica comparata si era constatato «*from now on State will need to be accompanied with subscript brackets indicating the particular definition that is being used*» (C.H. Titus, *A Nomenclature in Political Science*, cit., p. 615, ancora ripreso da S. Cassese, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, cit., p. 91). Più recentemente, per una rivisitazione della «questione» statale nella prospettiva tipica della contemporaneità cfr. L. Casini, *Lo Stato nell'era di Google*, in «RtDP», 2019, p. 1111 ss.

47. M. Nigro, *Amministrazione pubblica*, cit., pp. 1-2.

gettiva» di amministrazione⁴⁸; ma queste due nozioni vivono in realtà «una sorta di contiguità, anzi di continuità»; è dunque per questo e per meglio comprendere l'evoluzione del modello concettualmente così rappresentato nelle trasformazioni dello Stato liberale e a questo successive che si ritiene opportuno avviare questa seconda parte del discorso preannunciato, utilizzando a tal fine quelle interazioni tra PA, diritto amministrativo e scienza evidenziate nel par. 1, con un ritorno alle origini, e in particolare, al pensiero di Gian Domenico Romagnosi⁴⁹, anche facendo leva sulla a mio avviso perdurante attualità del giudizio sui *Principj di diritto amministrativo* (cioè la principale opera del giurista parmense) formulato nel 1940 da M.S. Giannini, per il quale tale opera «può fornire ancor oggi spunto di nuove ricerche»⁵⁰.

48. Ivi, p. 1. Non dissimile è la definizione che della PA fornisce lo scienziato della politica, laddove distingue tra una definizione in termini funzionali e una in termini strutturali di PA (G. Peters, *La PA* (1991), trad. it., il Mulino, 1999, II ed., p. 7), e avendo cura altresì di distinguere il concetto in questione da quello di burocrazia, così come già fatto anche negli studi sociologici in materia (v. R. Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica* (1978), trad. it., il Mulino, 1982, p. 15) al fine di utilizzare un termine «neutrale» spogliato della carica di negatività presente in quest'ultimo termine come già utilizzato nel secolo XVIII per qualificare il «potere tirannico e accentratore» dei funzionari. Tutto ciò senza naturalmente minimizzare il fondamentale apporto al tema della burocrazia realizzato dagli studi delle scienze sociali da M. Weber in poi (v. G. Peters, ivi, p. 8; R. Mayntz, ivi, pp. 19-20).

49. Senza con questo intendere qui prendere posizione sulla questione assai dibattuta, anche di recente, se si possa attribuire allo studioso parmense la primogenitura nella elaborazione di quella disciplina giuridica: si vedano al riguardo gli studi, volutamente indicati in ordine alfabetico, di L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, Giuffrè, 1987; M. Mazzamuto, *Giandomenico Romagnosi inventore del diritto amministrativo?*, in «DS», 2016, p. 705 ss.; F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in «DPA», 2011, p. 1222 ss.; Id., *Il diritto amministrativo di G.D. Romagnosi (1814) letto da F. Benvenuti (1969)*, in «Amm.re», 2015, p. 19 ss.; E. Rotelli, *Romagnosi 1814 "Istituzioni di diritto amministrativo"*, il Mulino, 2014. Al pensiero di Romagnosi è dedicato ampio spazio da ultimo anche nella relazione di A. Travi al Convegno AIPDA del maggio 2025 indicato nella prefazione di questo studio e pubblicata negli Atti del Convegno per i tipi E.S., 2026.

50. In *Profili storici della scienza del diritto amministrativo* (1940), in «QFSPG», t. 2, 1973, p. 216. Da ultimo ancora dal punto di vista del gius-amministrativista (A. Sandulli, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in «RtDP», 2024, specie pp. 1149-1151), si è venuto a rimarcare come «il passaggio dalla vendita delle cariche pubbliche al personale di carriera e dal sistema delle spoglie alla stabilità degli incarichi aveva consentito allo Stato moderno di edificare un'organizzazione amministrativa fatta da personale di carriera, selezionato per merito e non al servizio del governo di turno»; ed è dall'illuminismo e poi nell'800 che si erano appunto sviluppate «le tesi volte alla selezione per merito e stabilità degli incarichi».

L'amministrazione pubblica, esordisce Romagnosi, «considerata nella sua realtà, cioè fatta astrazione dalle persone che governano, altro non è che quella serie di azioni interessanti tutta una società politica, eseguite per autorità sovrana o propria o delegata sopra le materie appartenenti e interessanti tutto il corpo politico o la sovranità medesima». Tale nozione di PA deve avere per R. i suoi svolgimenti con riguardo a due aspetti, cioè alla rilevanza della sua posizione costituzionale e al suo oggetto: per il primo basti qui ricordare che «amministrare gli è lo stesso che governare», epperò «il governare considerato come funzione esecutiva»; per il secondo egli afferma che è «la ragion pubblica» a fissare gli «oggetti delle attribuzioni» e l'interesse pubblico, pertanto, forma anche il fine dell'esercizio delle «competenza», che considerata «come potere sarà la facoltà di esercitare un'autorità conferita a norma delle leggi attributive l'autorità medesima», il cui dispiegamento pone i funzionari amministrativi in una trama complessa di «relazioni contemporanee»: verso il sovrano, verso gli amministrati, verso gli altri funzionari, secondo una ordinata organizzazione dei poteri, che Romagnosi riassume in una formulazione che sembra l'annuncio della metafora organicista, nei termini della «immedesimazione» della organizzazione del governo nella società⁵¹. Accanto a quello appena indicato vi è un secondo oggetto delle norme amministrative, le modalità di azione a fronte del «conflitto in cui l'interesse dell'amministratore può trovarsi con l'interesse dell'amministrato», per il quale sono rilevanti tre punti principali, riportabili, secondo le definizioni di oggi, alle regole del contraddittorio paritario, dell'obiettività imparziale e della trasparenza: orbene, i due «oggetti» delle norme amministrative valgono a determinare i caratteri principali della definizione della nozione di atto amministrativo (nozione che secondo R., si noti bene, nella sua configurazione estesa, che vale a configurare come «affari amministrativi» tutta l'azione compiuta dalla PA per le finalità di interesse pubblico, comprende anche il contratto, appunto come «prima classe» di atto amministrativo). Le due implicazioni del pensiero enunciato da R. attenevano evidentemente alla ragionevolezza e ai confini dell'azione

chi», in Francia, in Inghilterra e anche in Italia in alcune pagine di Romagnosi e Meucci e poi a seguito del dibattito aperto dalla Destra storica incentrato sul tema della «giustizia nell'amministrazione» di Spaventa e dell'ingerenza dei partiti politici di Minghetti.

51. G.D. Romagnosi, *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Stamperia Malatesta, 1814, rispettivamente pp. 1-3 e 7-9.

amministrativa, e quindi richiedevano soluzioni, che egli stesso espressamente formulò. Quanto al primo aspetto, il primo principio direttivo è che a fronte della «ragion civile» nella «ragione amministrativa» «il principio fondamentale si è ottenere la maggiore prosperità e sicurezza pubblica interna ed esterna, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà»; e con esso la seconda regola pratica è quella regola direttrice per cui occorre «far prevalere la cosa pubblica sulla privata entro i limiti della vera necessità», vale a dire «far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà», in quanto «senza di questa regola limitatrice e regolatrice, non si trova più punto d'appoggio, né confine onde arrestare l'arbitrario e fissare qualche regola alla PA»; e dunque, diremmo oggi, se la proporzionalità è prefigurata come la misura della ragionevolezza dell'azione della PA (assunta come parametro, secondo i canoni odierani, della sua stessa costituzionalità), questa a sua volta si realizza appunto nella compatibilità tra «ragion civile» e «ragion amministrativa», perché la libertà privata (e la proprietà) – secondo l'insegnamento di A. Smith (della cui dottrina l'opera di R. è stata costantemente considerata – e apprezzata – sul versante degli studi di storia economica come il tramite dell'introduzione in Italia)⁵², ma anche riecheggiando (come vedremo pure per il secondo punto) i motivi della *Polizeiwissenschaft* – «non si sviluppa, non si estende, non apporta tutto il suo bene, che mediante la società e le funzioni pubbliche della società»⁵³. Quanto al secondo aspetto, tenendo conto che in specie «mediante le leggi di PA vien provveduto al cittadino dal momento ch'egli nasce fino a quello ch'egli muore», l'amministrazione pubblica dovrà dunque operare per assicurare essenzialmente «protezione e soccorso», perché si applica secondo R. anche alla «ragion economica e politica di Stato» ciò che è stato stabilito dagli economisti parlando dell'«economia civica», vale a dire che l'amministrazione stessa venga a operare in conformità a quattro regole, che potremmo riassumere nella terminologia di oggi come intese a garantire un mercato aperto ed effettivamente concorrenziale, e che per l'appunto risultano orientate a definire il perimetro dell'azione amministrativa; e ciò in applicazione, a sua volta, di un fon-

52. Cfr. R. Faucci, *L'economia politica in Italia. Dal Cinquecento ai nostri giorni*, Utet, 2000, pp. 140-148.

53. G.D. Romagnosi, *Principj*, cit., p. 16.

damentale principio direttivo, che si articola nella necessità di evitare due opposte, in quanto estreme, situazioni, entrambe con effetti negativi: da un lato di evitare «privilegi esclusivi», dall'altro di «incadaverire la nazione»⁵⁴. Principio direttivo, quest'ultimo, da soddisfare in conformità a due canoni applicativi espressi da R. con formulazioni di sorprendente modernità e che quindi possiamo riassumere con il linguaggio odierno, come il canone della necessità di una sorta di moderna analisi dell'impatto della regolazione per misurare praticamente gli effetti durevoli dell'intervento e come quello per cui legittimi sono soltanto gli interventi conformi alla natura delle cose, accompagnato da una sorta di anticipazione del moderno teorema di Coase in quanto modellizzazione di una regola che vincola il potere pubblico a una specie di test di resistenza per ogni preferenza di intervento secondo schemi autoritativi. Canoni peraltro controbilanciati entrambi dall'ulteriore canone dell'equità, come limite alla ragionevolezza delle diseguglianze dei diritti civili, in una prospettiva di pensiero che, utilizzando le parole del suo allievo, C. Cattaneo⁵⁵, seppe tenere insieme «l'autorità amministrativa e la padronanza privata», perché, usando le parole del già sopra citato storico del pensiero economico di oggi, «alla fine è l'ordinamento giuridico a dettare le condizioni per lo svolgimento della “libera universale concorrenza”, pena il declassamento di questa a “sbrigliato concorso”»; anche se come sappiamo, «una volta assicurata la libera concorrenza, Romagnosi consiglia al governo di astenersi da ulteriori interventi»⁵⁶. Vi è, infine, un ultimo aspetto del pensiero di R. da evidenziare qui: per il giurista parmense la legge è lo strumento con cui il legislatore guida la società (pur se, come si è visto, in modo necessariamente conforme alla “natura delle cose”); e se la legge deve essere «l'ultimo risultato della dottrina convertito in comando», «siccome le leggi non possono statuire su tutti i casi contingibili, e meno poi sulla complicazione multiforme dei varj casi, così è necessario che esista una

54. Ivi, pp. 87, 116-117 e 124.

55. In *Scritti filosofici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, Le Monnier, 1960, pp. 57-58.

56. R. Faucci, *L'economia politica in Italia*, cit., p. 382, nt. 74, del quale si sottolinea altresì la valutazione come «ingiusta» del giudizio dissonante circa il carattere liberale del pensiero economico di Romagnosi formulato da Francesco Ferrara, che accusava di statalismo la teoria dello stesso Romagnosi sull'incivilimento – teoria, peraltro, temporalmente ben successiva agli studi più prettamente amministrativistici qui rilevanti – anche come esito dell'azione delle istituzioni.

scienza supplementare dalla quale si possano praticamente dirigere gli affari secondo le intenzioni che la legge si propone»⁵⁷. Tale scienza è appunto la Giurisprudenza, come «un'arte di ragione e di autorità», della quale tuttavia R. auspicava il rinnovamento del relativo ordine, dovuto al fatto che l'impostazione del suo tempo degli studi legali era orientata in senso diverso se non addirittura opposto a quello auspicato, ancora fondata su una tradizione ormai stanca e comunque insufficiente (lo studio delle Pandette giustinianee come codice di leggi seppure da ultimo integrato dal compito per l'insegnante di dare spiegazione del Codice civile napoleonico); rinnovamento del quale sarebbe dovuta essere parte l'introduzione di un insegnamento di «Polizia municipale», in funzione di una «dottrina» orientata a fornire al «dottore» in Giurisprudenza gli elementi necessari per essere un buon amministratore (è da qui, è bene ricordare con G. Morbidelli⁵⁸, che trasse lo spunto uno dei Maestri del diritto costituzionale, Carlo Esposito, per definire il diritto amministrativo come «il diritto delle fognature», come tale contrapponendo a esso il ben diverso rango dal suo punto di vista del diritto costituzionale), ai fini di una preparazione che sarebbe dovuta essere ulteriormente arricchita con una Scuola di Alta Amministrazione per l'ottenimento del «magistero» necessario per il conseguimento delle nomine ai vertici istituzionali, nella quale era destinato a essere finalmente aperto uno spazio per uno specifico insegnamento di diritto amministrativo⁵⁹. Del resto è proprio nell'area di intervento – e nella relativa dottrina – della “polizia municipale” che è stata colta ai fini della rilevazione della nascita della PA come modernamente intesa una incrinatura all'assetto dei pubblici poteri proprio dello Stato di giustizia e nella proposta della Scuola, separata dalla Scuola di Legislazione, è parimenti stato colto il sintomo dell'avvio o, se si preferisce, del consolidamento del processo che ha condotto al passaggio dallo «Stato giurisdi-

57. G.D. Romagnosi, *Saggio filosofico-politico sull'istruzione pubblica legale*, 1807, pubblicato in appendice alla edizione dei *Principj* qui utilizzata, pp. 8-9. Il riferimento alla regola della «natura delle cose», che il legislatore secondo R. deve seguire, è invece menzionato a p. 142 dei *Principj*.

58. In *Il diritto amministrativo tra universalismo e particolarismo*, E.S., 2012, p. 84, nt. 37.

59. G.D. Romagnosi, *Saggio filosofico-politico*, cit., pp. 16 e 29. Per il tema specifico di cui da ultimo al testo sia consentito il rinvio al mio *Il diritto amministrativo e l'opera di Gian Domenico Romagnosi a 250 anni dalla sua nascita*, in «RtDP», 2012, specie p. 1089 ss.