

Marco D'Alberti

Lezioni di diritto amministrativo



SESTA EDIZIONE



Giappichelli

Premessa

Queste Lezioni, che riguardano il diritto amministrativo sostanziale, cercano anzitutto di inquadrare la materia in un contesto storico e di comparazione giuridica. Ciò non soltanto nel primo capitolo, dedicato alle origini e agli sviluppi del diritto amministrativo, ma anche nelle diverse parti del lavoro, ove si analizzano i principi, i modelli organizzativi e l'attività delle pubbliche amministrazioni. L'esame degli andamenti storici è essenziale per comprendere tempi e ragioni della nascita e delle trasformazioni del diritto amministrativo: un diritto giovane – nella sua configurazione compiuta ha poco più di due secoli – che ha conosciuto radicali mutamenti, autentiche metamorfosi. La più evidente è la trasformazione da diritto strettamente legato alle esperienze nazionali a diritto che è venuto ad assumere un ruolo determinante nel panorama dell'Unione europea e dell'esperienza giuridica globale. L'attenzione comparativa è indispensabile, poiché, soprattutto dalla metà del Novecento, è divenuta più intensa la circolazione orizzontale di istituti giuridici, che sono passati da un ordinamento all'altro. In particolare, la tradizione di un penetrante sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa, propria degli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale, ha molto influito sui Paesi legati al common law, a partire dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti d'America. Viceversa, la tradizione del procedimento amministrativo preliminare al provvedimento – il procedimento che consente al privato di esprimere la propria voce prima che l'amministrazione pubblica decida – è nata in Inghilterra e di lì è trasmigrata gradualmente nelle esperienze eurocontinentali.

Queste Lezioni, in secondo luogo, tentano di coniugare l'analisi della mutevole e complessa realtà del diritto amministrativo con la costruzione concettuale. La realtà delle organizzazioni e delle attività amministrative si è fatta sempre più intricata, con il passaggio dallo Stato borghese allo Stato espressione di diversi gruppi sociali e con l'inserimento

del diritto amministrativo nel quadro delle istituzioni europee e internazionali. Le definizioni e i concetti tradizionali, che spesso riflettevano impostazioni teoriche lontane dal realismo o fondate su certezze più lineari e rarefatte, non sono più utilizzabili; e definire, guardando alla realtà complessa, risulta sempre più difficile. Il modello uniforme del ministero non esiste più. L'ente pubblico della dottrina classica è una creatura scomparsa. Il servizio pubblico ha assunto connotazioni molto diverse dalla figura che la dottrina francese aveva chiamato service public tra la fine dell'Ottocento e gli esordi del XX secolo. Il potere discrezionale è assai lontano da quello del primo Novecento. L'interesse legittimo ha acquisito garanzie e contenuti più ampi e le differenze rispetto al diritto soggettivo si sono attenuate. Il provvedimento non è più il baricentro dell'azione amministrativa ed è frequentemente sostituito da misure consensuali o da atti privati. La contrattualità amministrativa ha moltiplicato le sue tipologie. Ma la difficoltà di concettualizzare e di definire, a causa della complessità del reale, non può comportare che si abbandonino concetti e definizioni. L'analisi giuridica, quando ha voluto seguire la via del realismo, è rimasta spesso lontana dalla concettualizzazione: è quel che è accaduto più volte al realismo giuridico nordamericano. Ciò ha fatto perdere alla scienza giuridica la sua connotazione sistematica e prescrittiva: occorre definire un determinato istituto giuridico – anche se in modo meno lineare e più complesso rispetto al passato – per collocarlo all'interno del sistema e per individuare la disciplina applicabile al caso che si ha di fronte.

In terzo luogo, queste Lezioni provano a mettere in luce alcune disfunzioni di fondo del diritto amministrativo. Non tanto le disfunzioni particolari, che riguardano questo o quel settore, e hanno bisogno di rimedi specifici: come l'incompiuta attuazione del disegno normativo concernente le agenzie amministrative; o i difetti di determinate norme sul procedimento amministrativo. Si guarda, piuttosto, a vicende che potrebbero dirsi disfunzioni di sistema. Quelle disfunzioni, in altri termini, che possono incidere sull'intero diritto amministrativo o su sue componenti essenziali. Ad esempio: la turbativa politica sull'organizzazione e sull'azione amministrativa; le derive degli imperativi dell'efficienza, da un lato, o dell'iperlegalismo, dall'altro; le insufficienze della semplificazione amministrativa o delle garanzie partecipatorie riconosciute agli amministra-

ti. Si tratta di disfunzioni che, se non curate, possono minare il sistema del diritto amministrativo. Che non può essere più – beninteso – il sistema compiuto e perfetto cui aspirava la dottrina della fine dell'Ottocento e del primo Novecento. Si avvicina forse, mutuando un'espressione dalla fisica, ai "sistemi disordinati", come quelli delle materie che hanno strutture molecolari asimmetriche: ad esempio il vetro, che non è puro e perfetto come il cristallo. Un sistema disordinato, tuttavia, è pur sempre un sistema, che conserva un'identità propria e diversa da quella delle parti che lo compongono. Manca di ordine, ma può avere un suo equilibrio. Un po' come le Formes circulaires della tela di Robert Delaunay riprodotta in copertina: asimmetriche ma unite tra loro da un equilibrio. Se le disfunzioni di fondo del diritto amministrativo – di cui si tenta di parlare nell'ultimo capitolo di questo lavoro – finiranno per prevalere, l'aspirazione all'equilibrio del sistema potrà essere vanificata; il sistema stesso potrà degenerare.

Ecco alcuni dei tentativi, e degli intendimenti, che sono alla base di questo lavoro. Il giudizio sui loro esiti, ovviamente, resta affidato ai lettori: anzitutto agli studenti, che sono i primi destinatari del testo.

Ringrazio vivamente Angelo Lalli, per i preziosi commenti sulla prima parte della stesura iniziale del lavoro; Alfredo Moliterni, per essersi sobbarcato, con generosità instancabile, l'onere di una lettura attentissima del testo, delle note e degli indici e per avermi segnalato l'opportunità di integrarne alcuni punti; Massimo Nunziata, per l'assistenza nel controllo delle note bibliografiche; e Michela Rossi, per l'aiuto nella preparazione dell'indice analitico.

Roma, gennaio 2012

Premessa alla seconda edizione

Questa seconda edizione è stata riveduta e aggiornata secondo la più recente legislazione. È stato, inoltre, aggiunto un nuovo capitolo sui beni pubblici, materia che negli ultimi anni ha conosciuto mutamenti significativi sul piano normativo, giurisprudenziale e dottrinale.

Ringrazio Alfredo Moliterni, Massimo Nunziata, Michela Rossi e Veronica Varone per l'aiuto nella raccolta dei materiali utili agli aggiornamenti e nell'integrazione dell'indice analitico.

Roma, ottobre 2013

Premessa alla terza edizione

Numerosi sono gli aggiornamenti e le revisioni che si sono resi necessari per questa terza edizione, a seguito dell'approvazione di importanti leggi, di innovativi orientamenti giurisprudenziali e di nuovi contributi dottrinali.

In particolare, la legge n. 124/2015, e i decreti legislativi che ne sono seguiti, hanno modificato aspetti rilevanti della disciplina in materia di pubbliche amministrazioni, dall'organizzazione, al personale, all'attività. Si tratta di un processo di riforma ancora in corso, che dovrà tener conto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, che ha censurato alcune norme di delega.

Inoltre, il decreto legislativo n. 50/2016, sulla base delle deleghe contenute nella legge n. 11/2016, ha dato attuazione alle direttive europee del 2014 su appalti e concessioni e ha varato il nuovo codice che regola la materia.

Ne è derivata la necessità di rivedere e aggiornare il volume in quasi tutte le sue parti. Altre modifiche e integrazioni tengono conto di ricerche condotte negli ultimi tre anni. Questa terza edizione può considerarsi, dunque, una versione integralmente rinnovata delle Lezioni.

Esprimo tutta la mia gratitudine a Michele Bray, Federico Caporale, Margherita Croce, Silvia de Nitto, Alfredo Moliterni e Massimo Nunziata, per l'aiuto nella raccolta e sistemazione dei materiali necessari agli aggiornamenti e per l'integrazione dell'indice analitico.

Roma, gennaio 2017

Premessa alla quarta edizione

Questa quarta edizione contiene diversi aggiornamenti e varie integrazioni rispetto alla precedente. Si sono aggiunte le pagine sui principi di precauzione e di tutela del legittimo affidamento, che hanno acquisito una consistenza sempre maggiore nel diritto amministrativo. Si sono aggiornate svariate parti del testo, a seguito delle novità legislative e giurisprudenziali intervenute negli ultimi due anni: così è stato – tra l'altro – per l'organizzazione amministrativa, per il personale delle pubbliche amministrazioni, per le semplificazioni, per i contratti, per gli istituti della trasparenza, per le disfunzioni. Gli aggiornamenti hanno riguardato anche i riferimenti bibliografici, generali e relativi ai singoli temi.

Ringrazio vivamente Michele Bray, Federico Caporale, Silvia de Nitto, Angelica Izzi e Alfredo Moliterni per il loro prezioso aiuto nella raccolta e nella selezione dei materiali.

Roma, gennaio 2019

Premessa alla quinta edizione

Numerose sono state le innovazioni intervenute negli ultimi due anni. Questa quinta edizione dà conto, anzitutto, di quelle introdotte da provvedimenti legislativi, i più rilevanti dei quali sono entrati in vigore a seguito del diffondersi della pandemia da Covid-19. Le novità più significative riguardano i contratti pubblici, le ulteriori semplificazioni di vari istituti e strumenti previsti dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e la nuova disciplina della responsabilità erariale e dell'abuso d'ufficio. Vengono sottolineati, inoltre, non pochi innovativi orientamenti giurisprudenziali: tra l'altro, in materia di accesso e trasparenza, di colpa della pubblica amministrazione, di sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica. Sono state ampliate alcune parti delle Lezioni, come quelle sul golden power e sui provvedimenti ablatori e sanzionatori. Si è aggiornato anche l'apparato bibliografico.

Ringrazio sentitamente Leonardo Lippolis, Massimo Nunziata, Francesca Pileggi e Francesco Savo Amodio per l'aiuto nella raccolta e selezione del materiale necessario agli aggiornamenti, e per la revisione dell'indice analitico. E, in particolare, Silvia de Nitto, alla quale debbo anche l'attenta e rigorosa rilettura delle nuove parti del testo e delle note.

Roma, gennaio 2021

Premessa alla sesta edizione

Sono molte le novità introdotte dal legislatore nel 2021 e riguardano diversi settori e profili del diritto amministrativo.

Innanzitutto, vi è una riemersione della pianificazione economica generale, strumento che almeno dalla fine del Novecento aveva subito una regressione, non solo in Italia. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, adottato in attuazione di norme dell'Unione europea dettate per reagire alla crisi sanitaria ed economica, ne è chiara testimonianza.

È poi proseguito il processo di semplificazione e di "reingegnerizzazione" dei procedimenti amministrativi, con particolare riguardo alla revisione di discipline settoriali, come quelle in materia ambientale, anche in considerazione delle normative di altri Paesi.

La legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) ha conosciuto anch'essa ulteriori modifiche in relazione ai poteri sostitutivi, al silenzio assenso e all'annullamento d'ufficio.

Nuove disposizioni sono state adottate in materia di contratti pubblici, per velocizzare le procedure di gara e i tempi di esecuzione e, ancor prima, per tenere le norme italiane nei limiti quantitativi necessari e sufficienti al fine di attuare le direttive europee.

Anche in materia di personale delle pubbliche amministrazioni sono state introdotte nuove norme, specialmente in tema di reclutamento e di formazione di dipendenti e dirigenti.

Infine, si è ripristinata la legge annuale per il mercato e la concorrenza, a lungo dimenticata nel nostro sistema.

Di queste e di altre innovazioni si è tenuto conto nella presente edizione.

Ringrazio sentitamente Angelica Izzi, Massimo Nunziata, Francesca Pileggi e Francesco Savo Amodio per l'aiuto nella raccolta e nella sele-

zione dei materiali – legislativi, giurisprudenziali e dottrinali – utili all'aggiornamento. Un ringraziamento speciale a Silvia de Nitto, che ha efficacemente contribuito a coordinare il tutto.

Roma, gennaio 2022

PARTE I
PROFILI STORICI E PRINCIPI

CAPITOLO I

Il diritto amministrativo dal XVIII al XXI secolo

SOMMARIO: 1. Le origini. Le varie ipotesi. L'importanza della Rivoluzione francese. – 2. I caratteri iniziali del diritto amministrativo. – 2.1. Il legame con lo Stato-nazione. – 2.2. Le profonde differenze fra i diritti amministrativi di Stati diversi. – 2.3. La lontananza dal diritto privato. – 2.4. Gli alterni rapporti con la regolazione dell'economia. – 3. Gli sviluppi del diritto amministrativo. – 3.1. Il diritto amministrativo sovrastatale e subnazionale. – 3.2. Le convergenze progressive tra diritti amministrativi nazionali. – 3.3. L'avvicinamento al diritto privato. – 3.4. La centralità della regolazione dei mercati. – 4. Brevi conclusioni.

1. Le origini. Le varie ipotesi. L'importanza della Rivoluzione francese

Possono prendersi le mosse da una definizione sommaria e molto diffusa del diritto amministrativo, inteso come insieme di regole che disciplinano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Si può aggiungere che tale disciplina ha determinate caratteristiche proprie rispetto al diritto privato, che saranno gradualmente precisate. Si tratta, oggi, di una disciplina tipicamente pubblicistica per quel che riguarda alcuni aspetti dell'organizzazione, del personale e dell'attività delle pubbliche amministrazioni: ad esempio, i ministeri, alcuni dirigenti dell'amministrazione, i provvedimenti amministrativi sono largamente regolati da normative di diritto pubblico. Valgono, invece, regole tratte dal diritto privato, con talune deroghe, per altri pro-

*Definizione
sommaria
del diritto
amministrativo*

fili dell'organizzazione, del personale e dell'attività: è così, ad esempio, per le società con partecipazione pubblica – che per alcuni versi rientrano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni –, per la gran parte dei dipendenti pubblici, per i contratti delle amministrazioni. Sul piano dei principi giuridici, il diritto amministrativo è retto da principi sia pubblicistici che privatistici: questi ultimi, come si vedrà, hanno assunto un'importanza determinante.

*Le origini:
varie ipotesi*

Quali sono le origini del diritto amministrativo? Secondo alcune ricostruzioni storiche il diritto amministrativo avrebbe origini molto lontane nel tempo; secondo altre il diritto amministrativo sarebbe nato in fasi più recenti, da collocare attorno al XVIII secolo.

*Il diritto
amministrativo
nella Roma
antica*

Talune delle tesi che sostengono le origini antiche del diritto amministrativo evidenziano che esso era già parte del diritto romano. Ripercorrendo le fonti del diritto romano, si trova la distinzione tra *jus publicum* e *jus privatum*: è nota, in tal senso, la posizione di Ulpiano che, in particolare, collega il *jus publicum* al perseguimento di interessi della *respublica*, di interessi pubblici, della collettività. Certamente il diritto pubblico esisteva accanto al diritto privato.

Esistevano anche cariche pubbliche con denominazioni che fanno pensare ad uffici e ad organi della pubblica amministrazione dei tempi più recenti. Esisteva, ad esempio, un *praefectus praetorio*, il prefetto preposto alle vicende organizzative e militari della città; esisteva un *praefectus annonae*, il prefetto addetto agli affari relativi all'economia, alle entrate, all'alimentazione. Esisteva, dunque, un insieme di cariche che potremmo definire amministrative.

Se si guarda alla terminologia del diritto romano, ci s'imbatte anche in nomi quali *imperium*, *potestas*, *auctoritas*, che fanno pensare al potere pubblico: si pensi all'*imperium* dei consoli, alla *potestas* degli altri magistrati repubblicani, all'*auctoritas* di Augusto, nella prima fase di crescita dell'impero.

Meri frammenti

Siamo in presenza di una serie di elementi che confermano l'esistenza di un diritto pubblico e di cariche amministrative. Ma

si può ritenere che ciò sia diritto amministrativo? Si tratta, in realtà, di semplici frammenti e non s'intravedono ancora le coordinate del diritto amministrativo, per le quali occorre un contesto più organizzato. È quindi da scartare l'ipotesi che esistesse già dalla Repubblica o dall'Impero di Roma un diritto amministrativo.

Nell'ambito delle tesi che assegnano origini antiche al diritto amministrativo, vi è chi afferma che la sua nascita debba farsi risalire all'XI secolo. Questi studiosi, di scuola francese, sostengono che fin d'allora esistevano regole amministrative, soprattutto per il "diritto dei servizi pubblici". E qui ci si avvicina ad un concetto – "servizio pubblico" – che troverà la sua espansione nel XX secolo e si ritrova anche oggi. *Service public* sta ad indicare tutte quelle attività in cui si ha una pubblica amministrazione che non svolge funzioni di polizia, o funzioni comunque autoritative, ma presta servizi. Non attività di prescrizione, ma di prestazione. L'attività di servizio pubblico ha per destinatari cittadini che sono consumatori, utenti. Così, sono servizi pubblici, ad esempio, le poste, la scuola, l'illuminazione delle vie e delle piazze. Il servizio può essere reso anche da soggetti privati, posti sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, però è un servizio che è prestato a tutti ed è sottoposto – come si vedrà – ad una disciplina con connotati anche pubblicistici.

*Il diritto
amministrativo
dall'età
medievale*

*Anticipazioni
del service public*

La parola *service public* in effetti si può ritrovare sin dagli antichi testi di diritto francese (dal Medioevo alla Rivoluzione francese). Fra gli esempi più significativi, c'è il mulino, il simbolo della non-autorità (come il castello e la spada sono i simboli del potere e di attività riconducibili all'esercizio dell'autorità). Il mulino ha a che fare con il grano, con il pane, con un'attività di servizio essenziale: l'alimentazione della gente. Anche le fiabe contrappongono il mulino al castello.

Il mulino

Proprio partendo dal mulino, le fonti francesi di diritto feudale assumono grande interesse: un'ordinanza del 1439 ordina al mugnaio di "macinare i grani, nel momento e nella misura in cui sono apportati al mulino, senza preferenza e, soprattutto, senza esigere nulla per la molitura". In questa prima parte dell'ordinan-

*Obbligo di non
discriminazione*

za si afferma, cioè, che il titolare del mulino – proprietario o addetto al mulino (se il mulino era in proprietà del re o del signore del luogo) – aveva l'obbligo di macinare il grano, nel momento in cui una persona (potremmo dire il consumatore) portava il grano al mulino, senza discriminazioni e senza poter esigere niente in cambio della prestazione. Dunque, si tratta di un obbligo di servizio al pubblico, soggetto al principio di eguaglianza e di non discriminazione, e caratterizzato da logiche diverse da quelle proprie dell'attività economica.

*Obbligo
di continuità
e di garanzia
della qualità*

L'ordinanza continua affermando che "l'addetto al mulino deve assicurare un servizio continuo e di qualità, altrimenti può essere dichiarato decaduto dal diritto di gestire il mulino; l'addetto al mulino è collocato in permanenza sotto il controllo della collettività". Si affermano, quindi, il principio della qualità del servizio (ad esempio, l'igiene); ancor prima, il principio di continuità e di divieto di interruzioni; infine, il principio di efficienza e di efficacia.

Vi è, in tutto ciò, una sorprendente vicinanza alla modernità e alla contemporaneità. Gli stessi principi si ritrovano oggi nel diritto comunitario, in materie quali l'accesso alle reti di telecomunicazioni, agli elettrodomesti, ai gasdotti. Era poi prevista una sanzione nelle ipotesi in cui si verificava un'inadempienza ad uno degli obblighi elencati (se non c'è la prestazione, se la prestazione non è di qualità, se non è continua, se c'è ma è discriminatoria): il mugnaio poteva essere dichiarato decaduto dai suoi diritti, una sorta di declaratoria di decadenza dalla concessione.

*Il servizio
postale a cavallo*

Ulteriore esempio significativo è la creazione del servizio postale a cavallo tramite un'ordinanza del Consiglio di Luigi XI del 19 giugno del 1464. Il servizio postale è storicamente collegato ai trasporti (i cavalli): "il suddetto signor Re, avendo messo in deliberazione, insieme ai signori del suo Consiglio, che è molto necessario ed importante ai suoi affari e al suo Stato, di conoscere notizie da tutte le parti e di far conoscere quando sembrerà opportuno le sue notizie agli altri, aveva messo in delibera di istituire e di stabilire in tutte le città, in tutti i borghi, in tutte le

borgate e luoghi ove sarà reputato opportuno, un numero di cavalli che corrono di tratto in tratto (le stazioni della posta) per mezzo dei quali i suoi ordini possano essere prontamente eseguiti e in modo tale che possa avere notizie dai suoi vicini quando vuole e possa ordinare agli altri". Sostanzialmente si ordina di mettere a disposizione un certo numero di cavalli e di organizzare le stazioni di posta, affinché attraverso questo servizio sia possibile far circolare gli ordini e le informazioni.

Al di là di quel che può ricondursi all'idea del *service public*, nelle antiche fonti francesi si ritrovano altri esempi di regole amministrative: è così per la disciplina delle acque dei fiumi, dei torrenti, dei laghi. Sono beni pubblici che servono a vari fini, che hanno molti impieghi economici, imprenditoriali e sociali: dagli usi alimentari, alla coltivazione dei campi, all'animazione degli opifici. La storia risalente dell'acqua è una storia di permessi, di autorizzazioni e di concessioni di derivazione delle acque: l'appropriazione del bene pubblico-acqua senza permesso può costituire un illecito. La più antica concessione d'acqua conosciuta è del 1265 e riguarda i religiosi di *Saint Lazaire*, i quali avevano ottenuto il permesso di porre alcuni tubi sotto il suolo di una strada dipendente dal demanio regale per derivare l'acqua e portarla al loro monastero. È una concessione di derivazione di acque, non dissimile da quelle che si ritroveranno nei secoli successivi fino al Novecento, fino ai giorni attuali.

*Disciplina
delle acque*

Il mulino e la posta sono esempi di servizi pubblici; l'acqua è un bene pubblico che consente di esercitare attività pubbliche o private.

Certamente, quindi, hanno ragione gli studiosi francesi quando affermano che esistevano regole amministrative sin dall'anno Mille. Ma si può considerare che ciò sia diritto amministrativo? Negli esempi descritti si osservano assonanze, addirittura impressionanti, con il linguaggio e con istituti giuridici di oggi, dei diritti nazionali e del diritto comunitario: la prestazione continuativa dei servizi è un principio di diritto nazionale e metanazionale. C'è sicuramente qualcosa di più rispetto all'età romana, c'è qualcosa in più rispetto al "frammento" di una disciplina

*Regole scisse
da un sistema*

amministrativa. Ci sono regole che avranno una durata estesa, una permanenza lunga nel tempo, ma ancora non c'è un sistema di diritto amministrativo.

*Le tesi più
accreditate:
l'origine
del diritto
amministrativo
nella Francia
dell'età moderna*

Le tesi più accreditate sono quelle che sottolineano l'origine moderna, o più moderna, del diritto amministrativo. Secondo queste tesi, un vero e proprio diritto amministrativo emerge nel XVIII secolo e si consolida nel XIX secolo. Anche qui il punto geografico nazionale di riferimento è la Francia e una delle fonti conoscitive più ricche, da questo punto di vista, è costituita dalle opere di Tocqueville. Nel suo libro sull'*Ancien régime*, che consente di cogliere appieno il passaggio dal periodo pre-rivoluzionario al periodo della rivoluzione e poi al post-rivoluzione, sono contenuti una serie di riferimenti precisi alla genesi del diritto amministrativo.

*L'ancien régime:
l'intendente*

Tocqueville, nella prima parte dell'*Ancien régime*, sottolinea, con grande chiarezza e precisione, i poteri degli intendenti e di altri funzionari amministrativi. L'intendente è il funzionario che conta di più in provincia, è la *longa manus* del potere centrale, è un organo periferico dell'amministrazione centrale, non rappresenta la collettività locale ma il controllo del centro sulla periferia. Questi intendenti, come osserva Tocqueville, erano dotati di grandissimi privilegi, di poteri autoritativi molto forti (anche di natura penale) e tutto questo, naturalmente, incideva profondamente sui diritti dei cittadini. Non si era in presenza del re o del signore, bensì di un funzionario amministrativo, un modesto ma potentissimo funzionario.

*L'ascesa
della borghesia*

Il valore sociale di tutto ciò, che avviene tra l'ultima parte del XVII secolo e la prima parte del XVIII, è molto chiaro: la preparazione all'ascesa della borghesia. Tocqueville sottolinea che il potere degli intendenti, borghesi con estrazione sociale mediocre, gradualmente surclassa il potere dell'aristocrazia locale. Il notevole, l'aristocratico, può essere proprietario di grandi terreni, può essere titolare di grandi ricchezze e dotato di titoli nobiliari: è il primo cittadino della provincia, però conta sempre meno rispetto all'intendente, che socialmente è inferiore, ma acquisisce un potere che è sempre maggiore rispetto a quello del notevole locale.