

## **In memoria di Alfonso Masucci**

di Giuseppe Cammarota \*

16 novembre 2022

Il mio ricordo del professor Alfonso Masucci (Napoli, 15.1.1940 – 12.02.2022) è forse alterato dalla riconoscenza, dal nostro lungo rapporto, dalla condivisione di oltre vent'anni di lunghe amabili conversazioni e dialoghi senza tempo, mai astrattamente fine a sé stessi e sempre appassionati.

Prima di seguirlo all'Orientale di Napoli, ho conosciuto Masucci nel 1998 alla Luiss di Roma, dove insegnava Scienza dell'amministrazione, disciplina orfana, spesso derubricata come "sociologica", che egli riteneva fondamentale negli studi giuridici alle porte del nuovo millennio.

Credo che Masucci fosse dotato di un'intelligenza creativa capace di immaginazione che trovava innesto in una passione vera, unita ad un profondo rispetto, per la cultura giuridica e storico-filosofica. La sua ricerca si è sviluppata in una continua dialettica tra le ricostruzioni basate sullo studio e gli slanci inventivi che gli erano propri. I suoi lavori erano il risultato di questo difficilissimo compromesso. Il suo tentativo era giungere ad un equilibrio tra ricostruzione normativa, approfondimento teorico e contributo creativo. Quando affrontava un lavoro lo faceva con passione, in modo a tratti totalizzante. Nel lavoro scientifico era estremamente severo con sé stesso. Riteneva necessario espungere dalle proprie pubblicazioni ogni contenuto che non considerasse in qualche misura originale. Prediligeva l'originalità condensata del pensiero alle approfondite ricostruzioni normative e ai lavori di carattere descrittivo o ricognitivo, di cui naturalmente riconosceva l'utilità in ambito didattico e professionale. Ne sono derivati lavori estremamente intensi, caratterizzati dalla logica stringente dell'argomentare e basati sulla continua ricerca dell'equilibrio tra ricostruzione scientifica e creazione intellettuale.

Nella sua attività di ricerca – durata oltre mezzo secolo, dal 1965 al 2022 (date, rispettivamente, della prima e dell'ultima pubblicazione) – ha approfondito i temi classici del diritto amministrativo e ha contribuito alla creazione di un nuovo ramo di studi: il diritto amministrativo informatico.

Tratto distintivo del suo apporto scientifico è stato l'approccio comparatistico, sensibile, in particolare, alla dottrina francese e tedesca. I suoi interessi spaziavano in

---

\* Dottore di ricerca in Istituzioni, diritto ed economia dei servizi pubblici.

tutte le partizioni della materia, dal diritto sostanziale, in relazione sia all'organizzazione, sia all'attività amministrativa, al diritto processuale.

In materia di organizzazione amministrativa, i suoi contributi, sviluppati tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento, hanno riguardato sia gli enti territoriali, sia gli enti pubblici<sup>1</sup>.

A partire dagli anni Ottanta, l'interesse in materia di organizzazione locale, approfondito in chiave comparatista<sup>2</sup>, lo ha portato a sviluppare il tema degli accordi pubblici<sup>3</sup>, oggetto di una complessiva ricostruzione teorica generale alla fine degli anni Ottanta<sup>4</sup>, prima dell'adozione della legge sul procedimento amministrativo che per la prima volta disciplinava gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento.

Negli anni Novanta il suo interesse scientifico si è concentrato sul diritto processuale, soprattutto in chiave comparatistica, fornendo la ricostruzione del processo amministrativo in Germania e in Francia<sup>5</sup>. Egli è tornato sui temi del processo all'incirca venti anni dopo, nella seconda metà degli anni Dieci del nuovo millennio, estendendo l'analisi anche all'ordinamento austriaco e spagnolo<sup>6</sup>. È in questo ambito di interessi che possiamo collocare, inoltre, gli studi pubblicati tra il 2008 e il 2010 in

---

<sup>1</sup> Voce *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965. *Ente pubblico operativo e direzione sociale del settore elettrico*, in *Democrazia e diritto*, 1977, 2, 315 s. *Linee ricostruttive della normativa concernente l'ente pubblico Enel*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1979, 4, 1434 s. *Programmi di sviluppo regionale e imprese pubbliche nazionali*, in *Le regioni*, 1980, 5, 970 s. *Regioni ed imprese pubbliche nazionali*, in *Democrazia e diritto*, 1980, 6, 805 s.

<sup>2</sup> A cura di, *Gli "accordi di cooperazione" fra Bund e Länder e fra Länder*, Quaderno n. 9 di *Problemi di amministrazione pubblica*, Formez, Napoli, 1984. A cura di, *Collaborazione fra Comuni e cooperazione per accordi: l'esperienza tedesca*, Quaderno di *Problemi di amministrazione pubblica*, Formez, Napoli, 1986.

<sup>3</sup> *Il contratto di diritto pubblico fra amministrazione e privato. L'esperienza tedesca* in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1987, 1, 54 s. A cura di, *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Quaderni regionali* Formez, Napoli, 1988. *La quaestio nel diritto tedesco dell'ammissibilità del contratto di diritto pubblico fra amministrazione e privato*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, 411 s.

<sup>4</sup> *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*. Jovene, Napoli, 1988.

<sup>5</sup> *La legge tedesca sul processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991. *Il processo amministrativo in Francia*, Giuffrè, Milano, 1995. *La lunga marcia della Corte di Lussemburgo verso una "tutela cautelare europea"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 6, 1155 s. Voce *Opposizione di terzo. Diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, Aggiornamento, VI, 1997. *La riforma francese dei procedimenti di urgenza davanti al giudice amministrativo* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, 5, 445 s.

<sup>6</sup> *L'"iter" verso una "cassazione amministrativa" in Francia*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, 2-3, 723 s. *Le "cassazioni amministrative". Le esperienze tedesca e francese*, Giuffrè, Milano, 2016. *Nomofilachia ed accesso al giudice di Cassazione nei processi amministrativi. Le esperienze tedesca, francese e spagnola*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 3-4, 693 s. *"El interés casacional objetivo" nel processo amministrativo spagnolo*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, 1, 45 s. *Effettività della tutela giurisdizionale ed autonomia del potere esecutivo. Per un nuovo bilanciamento nel processo amministrativo tedesco tra tutela giurisdizionale ed autonomia del potere esecutivo*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Francia*, Quaderni di *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017, 129 ss. *Riforma della giustizia amministrativa in Austria e diritto europeo. Verso "l'uropeizzazione" dei processi amministrativi nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, 2, 445 s.

materia di mediazione, quale rimedio alternativo al contenzioso con la pubblica amministrazione, che egli ha ricostruito anche con riferimento all'ordinamento inglese<sup>7</sup>.

Accanto agli studi sull'organizzazione, sull'accordo di diritto pubblico e sul processo amministrativo, egli ha sviluppato, per circa un ventennio, tra la fine degli anni Settanta e la seconda metà degli anni Novanta, un insieme di contributi in materia di procedimento amministrativo. Anche in tale ambito egli ha adottato un approccio comparatista, guardando soprattutto alle esperienze francese e tedesca<sup>8</sup>.

Oltre alla trattazione dei temi classici del diritto amministrativo, Alfonso Masucci ha contribuito, ponendosi quale figura di riferimento nel panorama nazionale ed europeo, allo sviluppo di una nuova partizione della materia: il diritto amministrativo informatico.

I suoi studi di diritto amministrativo informatico hanno riguardato ogni ambito della materia e si sono sviluppati nell'arco di oltre trent'anni, a partire dai primi innovativi lavori pubblicati tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta<sup>9</sup>.

L'approfondimento di questo nuovo e fecondo filone di ricerche lo ha portato negli anni Duemila, da un lato, a sviluppare il complesso, rilevante e specifico tema del documento informatico e delle firme elettroniche<sup>10</sup> e, dall'altro, ad affrontare la ricostruzione generale del fenomeno dell'informatizzazione pubblica<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> La "mediazione" in Francia, Germania e nel Regno Unito. Un valido rimedio alternativo alla sentenza nelle liti con la pubblica amministrazione? in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, 6, 1353 s. *El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo*, in *Revista De Administración Pública*, 2009, 178, 9 s. *La procedura di mediazione come rimedio alternativo di risoluzione delle controversie di diritto amministrativo prima e nel corso del processo. Profili delle esperienze francese, tedesca ed inglese*, in E. Follieri, L. Jannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, 175 s.

<sup>8</sup> A cura di, *La codificazione del procedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania*, Quaderno n. 2 di *Problemi di amministrazione pubblica*, Formez, Napoli, 1979. *Garanzie del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. La regola "Audi alteram partem" nella legislazione tedesca*, in *Democrazia e diritto*, 1983, 6, 113 s. *Stato di diritto e regola Audi alteram partem*, in *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di A. Pizzorusso e V. Varano, Giuffrè, Milano, 1985, vol. II. *Le trasformazioni dell'assetto organizzativo e procedimentale nelle pubbliche amministrazioni (centrali e locali)*, in S. Gambino (a cura di), *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa: esperienze a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992, 65 s. *Das Verwaltungsverfahren in Italien*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1996, 261 s. *Apuntes reconstructivos de la Ley sobre el Procedimiento Administrativo en Italia*, in *Documentacion Administrativa*, 1997, 306 s.

<sup>9</sup> *L'atto amministrativo elettronico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1989. *L'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 1993.

<sup>10</sup> *Il documento amministrativo informatico*, Maggioli, Rimini, 2000. *Il documento amministrativo informatico*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 340 s. *Per un concetto di documento amministrativo informatico*, in AA.VV. *Studi in onore di Elio Casetta*, 2, Jovene, Napoli, 2002. *Documento informatico e sottoscrizione elettronica. La nuova normativa del T.U. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, 2, 541 s. *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina. Rivista di diritto civile*, 2004, 5, 749 s.

<sup>11</sup> *Verso l'État électronique*, in AA.VV. *Der Staat des Grundgesetzes. Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, 1, 931 s. A.Masucci, S.Flogaitis, U.Karpen (a cura di), *E-Government And E-Democracy*, Esperia, London, 2006.

Successivamente, egli ha sviluppato i temi del procedimento amministrativo informatico<sup>12</sup>, in cui portava a sintesi gli studi dei primi anni Novanta e quelli in materia di documentazione informatica dei primi anni Duemila, dei servizi pubblici on line<sup>13</sup> e delle procedure di appalto informatizzate<sup>14</sup>.

I suoi primi studi in materia di atto amministrativo informatico hanno trovato amplissimi e forse inaspettati sviluppi dopo decenni, negli anni recenti. La sua ricostruzione dell'atto amministrativo informatico, sviluppata tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, è anticipatoria della logica dell'impiego dell'intelligenza artificiale in ambito giuridico che, come noto, pone i presupposti per una vera e propria rivoluzione nel *modus operandi* della pubblica amministrazione.

Nella seconda metà degli anni Dieci, egli ha esteso la teoria dell'atto amministrativo informatico nella prospettiva dell'algoritmizzazione delle decisioni amministrative<sup>15</sup>. A questo tema, infatti, è dedicato il suo ultimo lavoro, postumo<sup>16</sup>.

Credo che Alfonso Masucci abbia incarnato la figura, quasi scomparsa, dell'intellettuale libero, che gioiosamente destina il tempo della propria vita alla ricerca

---

Voce *Informatica pubblica*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3115 s. *E-Amministrazione*, in G. Berti, *Legalità e illegalità. Le due facce del pluralismo*, 5, Franco Angeli, Milano, 2007, 52 s. Voce *Atto amministrativo informatico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Aggiornamento, I, 1997. *Le sfide di inizio millennio. Processo di massa e decisione-modello*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2000, 3-4, 374 s.

<sup>12</sup> *Primi lineamenti della disciplina del procedimento amministrativo elettronico*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Giappichelli, Torino, 2005. *Semplificazione amministrativa ed amministrazione digitale. L'avvio del procedimento amministrativo per via telematica*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, 539 s. *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti in Informatica e diritto*, 2008, 1-2, 407 s. *La "telematizzazione" del procedimento amministrativo. Primi lineamenti*, in L. Perfetti, *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Cedam, Padova, 2008, 227 s. *Istruttoria procedimentale per via telematica e semplificazione amministrativa*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2009, 2, p. 385. *Electronic administrative procedures and the new quality of administrative action*, in Andreas I. Pottakis (a cura di), *Transparency and reform of administrative procedures especially through e. Government initiatives for a better public administration*, Esperia, London, 2010, 241 s. *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>13</sup> *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 2003, 3, 991 s. *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici "on line". Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto Pubblico*, 2019, 1, 117 s.

<sup>14</sup> *Aste elettroniche e modernizzazione delle procedure di aggiudicazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 3, 317 s. *Acquisto di beni e servizi sotto soglia e mercato elettronico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2013, 2-3, 745 s. *Subastas electrónicas y modernización de los procedimientos de adjudicación. Propuestas de reconstrucción normativa entre la disciplina comunitaria y la codificación nacional*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2013, 158.

<sup>15</sup> *L'innovazione dell'azione amministrativa: dall'automatizzazione alla digitalizzazione del procedimento amministrativo*, in D. Marongiu, I.M. Delgado (a cura di), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, in *Diritto e processo amministrativo*, Quaderni, 23, 2016, 21 s. *Vantaggi e rischi dell'automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative complesse*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, II, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2019, 1105 s. *L'algoritmizzazione delle decisioni amministrative tra Regolamento europeo e leggi degli Stati membri*, in *Diritto Pubblico*, 2020, 3, 943 s.

<sup>16</sup> *L'automatizzazione delle decisioni amministrative algoritmiche fra big data e machine learning. Verso l'algocratic governance?*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 2022, 265 s.



e alla curiosità per la cultura e le persone, rifuggendo dal carrierismo, con generosità d'animo e rigore di stile.

A questa immagine consegno il ricordo di ciò che è stato.