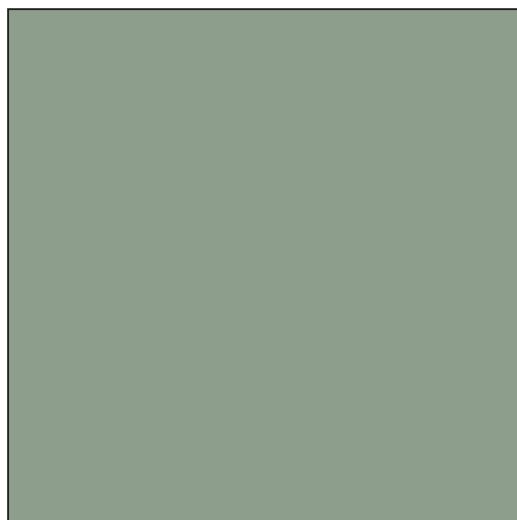


**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

84



ALDO SANDULLI

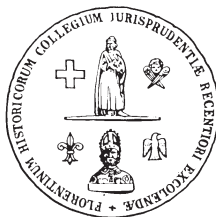
**COSTRUIRE
LO STATO**

*LA SCIENZA DEL DIRITTO
AMMINISTRATIVO IN ITALIA (1800-1945)*



GIUFFRÈ EDITORE

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da BERNARDO SORDI

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME OTTANTAQUATTRESIMO

ALDO SANDULLI

COSTRUIRE LO STATO

La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 88-14-14554-7

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2009

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

INTRODUZIONE

1. La scienza del diritto amministrativo e l'ancoraggio alla sua storia. — 2. La storiografia giuridica e lo studio della scienza del diritto amministrativo. — 3. Struttura dell'indagine e metodo d'analisi.

1. *La scienza del diritto amministrativo e l'ancoraggio alla sua storia.*

Perché è nata una comunità di studiosi di diritto amministrativo e come si è evoluta nel contesto culturale, italiano ed europeo, del XIX e XX secolo? Quale ruolo ha rivestito, in Italia, lo studioso di diritto amministrativo nel dibattito culturale e quale è il ruolo attualmente svolto? Perché la scienza del diritto amministrativo è così restia a ragionare su sé stessa? Sono condivisibili le ricostruzioni sin qui operate, sui singoli studiosi e sull'intero movimento, o è opportuno sottoporre le stesse ad un nuovo riscontro, esaminandole con diverse lenti e da altra angolazione? E, soprattutto, perché oggi, a distanza di oltre due secoli dalla sua nascita, è importante ricostruire la storia della scienza del diritto amministrativo italiano, registrando i passi in avanti da essa compiuti, ma anche facendo tesoro degli errori nei quali è incorsa?

Il libro intende fornire elementi utili per rispondere a queste domande.

Le ragioni che hanno spinto alla sua stesura sono principalmente tre.

La prima, più rilevante, riguarda lo stato attuale della scienza del diritto amministrativo (ma, si potrebbe dire, della scienza del diritto in generale). Essa sta attraversando una fase di consistente ricambio generazionale e di trasformazione delle tecniche e dei metodi di studio, ma anche di persistente provincialismo e di isolamento rispetto al dibattito culturale contemporaneo. Da un lato, lo scien-

ziato del diritto amministrativo, condizionato dalla società dell'innovazione e della tecnologia, è concentrato quasi esclusivamente sul quotidiano, scarsamente sensibile all'inquadramento di situazioni contingenti nel contesto storico e nel percorso evolutivo delle idee ⁽¹⁾; dall'altro, questi pare sempre più avulso dai grandi dibattiti culturali che attraversano la società italiana ed europea, chiuso entro le mura domestiche e prigioniero di un processo di specializzazione disciplinare e di frammentazione dei saperi che, seppure, per certi versi, giustificato da più vasti sviluppi di storia della cultura, oramai ha assunto connotati paradossali e finito per rendere spesso sterili e solipsistici gli studi di settore. Insomma, nonostante i passi compiuti nel corso degli ultimi decenni, pare essere ancora lontani dal realizzare il vaticinio di Gianfranco Miglio, che, già nel 1955, aveva rilevato la necessità « che, invertendosi la spinta centrifuga del particolarismo dottrinale, l'amministrazione ritrovi una sua scienza unitaria » ⁽²⁾.

La seconda, strettamente connessa alla precedente, deriva dall'esigenza di fornire ai giovani studiosi — talvolta distanti, per varie ragioni, da una visione prospettica del diritto amministrativo, talaltra interessati ad una elaborazione evolutiva di concetti e categorie, ma priva di una reale contestualizzazione storica degli stessi — una ricostruzione d'insieme della storia della scienza del diritto amministrativo e delle modalità attraverso cui essa si è sviluppata in seno alla storia del diritto e della cultura, in ambito nazionale ed europeo.

La terza attiene alla mancanza di una ricostruzione complessiva della storia della scienza del diritto amministrativo. Come si vedrà nel paragrafo successivo, pur avendo la storiografia giuridica fatto molto in quest'area di studi, nel corso dell'ultimo quarto del XX secolo, manca ancora un'indagine di carattere generale relativa al percorso storico della scienza del diritto amministrativo, volta a

⁽¹⁾ Come è stato rilevato da A. SCHIAVONE, *Storia e destino*, Einaudi, Torino, 2007, 7, «l'incalzare dei cambiamenti indotti dalla tecnica (...) sta alterando la memoria culturale e sociale, sollecitata a un continuo oblio di sé, e sta restringendo a una contemporaneità sempre più breve e contratta l'orizzonte degli eventi entro cui si blocca lo sguardo e la coscienza della nostra epoca».

⁽²⁾ G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in AA.VV., *La scienza della amministrazione*, Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 26-29 settembre 1955), Giuffrè, Milano, 1957, 60-61.

riannodarne le fila, in un tentativo di lettura corale ed onnicomprensiva, dalle origini ai giorni nostri ⁽³⁾. Esistono pregevoli studi di storia dell'amministrazione ⁽⁴⁾ e di storia del diritto amministrativo ⁽⁵⁾, in seno ai quali alla storia della scienza è ritagliato uno spazio limitato o, comunque, marginale, mentre manca uno studio incentrato principalmente su di essa ⁽⁶⁾. E, ovviamente, soltanto tale approccio può consentire di ragionare compiutamente attorno al futuro della scienza e dei metodi di studio del diritto amministrativo.

Insomma, al fine di poter riflettere in modo consapevole del *sollen*, sembra necessario, in via preliminare, volgere lo sguardo indietro, alle vicende di chi ci ha preceduto ed ai percorsi delle idee, acquisendo coscienza del passato, ma anche identificando gli errori

⁽³⁾ Come rilevato da F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI-G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, volume generale introduttivo degli Atti del Congresso celebrativo del centenario delle Leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Vicenza, 1969, 101 (ora anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. III, Vita e pensiero, Milano, 2006, 2733 ss.), « in Italia manca ancora una storia del pensiero giuridico condotta da un punto di vista unitario e cioè una storia del suo svolgimento non solo incentrata in alcuni personaggi ma vista nel suo complesso, e ciò è soprattutto grave per la storia più recente, dal '700 in poi ». Più in generale, poi, occorre ricordare anche il monito di Giuseppe Capograssi: « si dovrebbe fare la storia della nostra moderna storia del diritto. Sarebbe lavoro veramente pieno di interesse, e traverso il quale si potrebbe in concreto cercare di studiare sperimentalmente la natura della ricerca scientifica ».

Soltanto di recente, inoltre, si è ricostruita la genealogia accademica dei professori italiani di diritto amministrativo. Si rinvia, per tale indagine, ad A. SANDULLI, *La genealogia accademica del diritto amministrativo: metodo d'analisi e principali risultati*, in L. TORCHIA-E. CHITI-R. PEREZ-A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, 3 ss. (al volume è allegato *L'albero genealogico dei professori italiani di diritto amministrativo*, curato da A. Sandulli, P. Allotti, A. Meniconi, C. Melloni).

⁽⁴⁾ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996.

⁽⁵⁾ Si v., principalmente, L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

⁽⁶⁾ Ad essa sono dedicati due grandi affreschi: M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, 1940, anche in *Quaderni fiorentini*, 1973, ed ora in ID., *Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, 79 ss.; S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1971, nei quali, tuttavia, la ricostruzione storica è strumentale alla questione del metodo di studio. Si v., poi, più in generale, il fondamentale libro di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000.

commessi, al fine di segnalare l'esigenza di un eventuale cambio di rotta.

Per lo studioso del diritto amministrativo, dunque, l'ancoraggio alla sua storia costituisce un elemento primigenio ed imprescindibile.

2. *La storiografia giuridica e lo studio della scienza del diritto amministrativo.*

Sino agli anni Sessanta, lo studio storico della scienza del diritto pubblico non era considerato lavoro da giuristi.

Prevaleva ancora la concezione, derivante dal metodo giuridico, per cui la storia e le altre scienze sociali potevano costituire, al più, elementi metagiuridici di supporto, ma dovevano essere lasciate fuori dall'attività di riflessione e di teorizzazione del giurista; questi doveva ragionare di diritto rapportandosi esclusivamente con il diritto positivo e, semmai, poteva trarre utilità da istituti e principi elaborati in altri rami del diritto. Di qui il bando che aveva accompagnato per buona parte del Novecento la storia, la filosofia, la scienza politica e la sociologia.

Non soltanto la storia non doveva interessare il giurista, ma anche la storiografia giuridica doveva essere fuori del suo campo di studi (se non in occasione di commemorazioni, di introduzioni manualistiche o trattatistiche, di interventi polemici o rivendicativi).

L'analisi delle tesi elaborate nel passato era compiuto, ove ritenuto necessario, in chiave dogmatica e, cioè, inserendo, negli studi monografici, un primo capitolo volto a ricostruire, in ordine cronologico, lo sviluppo delle teorie dottrinali su un tema specifico. Ma ciò avveniva senza "contestualizzare" le elaborazioni della precedente scienza giuridica in seno al proprio ambiente storico-sociale (7), semmai limitandosi a descrivere l'assetto normativo passato (8).

(7) Contrariamente a quanto sostenuto, ad esempio, in più occasioni, da Mario Nigro. Si v., al proposito, M. NIGRO, *Rileggendo Giovanni Miele*, in *Quad. fior.*, 1988, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1989, 1941, secondo cui « La riflessione sull'opera di un giurista (...) non può venir condotta secondo una prospettiva piatta, una prospettiva cioè che neutralizzi l'inesorabile trascorrere della storia (e se ciò

La storiografia giuspubblicistica, dunque, era questione da lasciare agli storici e, più precisamente, agli storici del diritto. I quali, peraltro, per molto tempo, avevano trascurato completamente quest'area di studi, considerata troppo acerba ed ancora non compiutamente formata per poter costituire oggetto di approfondimento.

I rarissimi studi di storiografia giuspubblicistica compiuti da amministrativisti sul finire dell'Ottocento ed i primi decenni del Novecento, poi, erano stati realizzati da studiosi "atipici" e, pertanto, considerati alla stregua di veniali bizzarrie, da perdonare agli autori, che si avventuravano in un campo non riconosciuto⁽⁹⁾: Vittorio Brondi era un solido amministrativista, proveniente da studi civilistici, ma era nota anche la sua vena di poeta e di letterato, nonché la sua passione per la storia dell'arte (e, difatti, il suo saggio era un tipico studio di erudizione⁽¹⁰⁾), Umberto Borsi, oltre ad essere un eccellente giurista, dagli interessi estesi a diversi rami giuridici, era noto nello Studio bolognese per le sue particolarità

è accaduto è perché *ex post* si è illusoriamente pensato che la storia non si fosse mai mossa). Questa riflessione ha invece sempre i caratteri della *recherche du temps perdu*, del tempo cioè in cui il giurista ha operato e di cui ha accompagnato (precedendola o seguendola, secondandola o combattendola) l'evoluzione: ciò è vero soprattutto per il pubblicista, che è avanti ogni cosa (...) storico delle istituzioni, così come gli ordinamenti, nelle trasformazioni delle società di cui esse sono espressioni, le conformano incessantemente. Collocare un giurista nella storia della sua scienza significa dunque coglierne il pensiero nel suo svolgimento, così come si atteggia in relazione all'ambiente in cui opera e ai mutevoli problemi che si trova ad affrontare: sembrerebbe perfino banale affermarlo, se non fosse che molto spesso ci si dimentica di questa elementare esigenza ».

(8) Secondo S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Un giurista e il suo tempo*, Il Mulino, Bologna, 2008, 77, « lo studio del diritto che ignora la storia è destinato a rimanere allo stadio idiografico, perché si priva della profondità che solo l'analisi dei fattori di evoluzione può fornire. Esso quindi confina con il descrittivismo o si riduce ad esso ».

(9) S. CASSESE, *Che la storia del pensiero giuridico si conceda un benefico letargo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 1160: « si trattava di una invasione di giuristi in un campo non ufficialmente approvato. Era la manifestazione di un interesse e di una curiosità intellettuali, in qualche modo, estranei al campo proprio degli studi, non valutato, né valutabile. Se si studiava la storia del pensiero giuridico si era guardati male perché, in fondo, si tracimava ».

(10) V. BRONDI, *Gli inizi dell'insegnamento di diritto amministrativo in Piemonte*, 1900, in *Id., Scritti minori*, Regia Università, Torino, 1934, 56 ss.

caratteriali ⁽¹¹⁾; Giovanni Pacinotti era un isolato pandettista dell'Ateneo ferrarese ⁽¹²⁾.

Certo, già verso la metà del XX secolo la situazione era parzialmente mutata, in virtù soprattutto degli studi di Massimo Severo Giannini, di Feliciano Benvenuti e, più tardi, di Mario Nigro. In particolare, i *Profili storici* di Giannini rappresentarono un primo importante punto di riferimento per gli storici della scienza giuspubblicistica. Ma bisogna anche ricordare l'importante apporto, per gli studi di storia amministrativa, fornito, tra la fine degli anni Cinquanta e per tutti gli anni Sessanta, dall'Isap (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica), fondato da Feliciano Benvenuti e Gianfranco Miglio ⁽¹³⁾.

Anche se in taluni di questi studi (in particolare, il saggio di Giannini) l'analisi storica restava strumentale alla questione del metodo, non si può negare che il loro apporto sia stato significativo per i successivi sviluppi. E non soltanto per gli studi personalmente elaborati, ma anche per aver contribuito a far crescere nella successiva generazione di studiosi, la leva dei primi anni Settanta, la sensibilità verso l'analisi storica della scienza del diritto amministrativo.

Il contributo monografico di Sabino Cassese del 1971, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, ha costituito un fondamentale studio pionieristico, fornendo nuove chiavi di lettura storica e sociologica del diritto amministrativo, tuttora in gran parte valide. Nonostante che, ruotando attorno a taluni interrogativi di metodo, si trattasse di un bilancio di una stagione culturale e, dunque, non avesse, quale principale obiettivo, quello di ricostruire nei dettagli la storia della scienza del diritto amministrativo, tale monografia ha

⁽¹¹⁾ U. BORSI, *Il primo secolo della letteratura giuridica amministrativa italiana*, in *Studi senesi*, 1914, 209 ss. (e, in versione ridotta, con il titolo *Linee di svolgimento e caratteri della letteratura giuridica amministrativa in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, 597 ss.).

⁽¹²⁾ G. PACINOTTI, *La scuola italiana di diritto amministrativo*, in *Il Filangieri*, 1902, 1 ss.

⁽¹³⁾ Sull'esperienza dell'Isap si v. E. ROTELLI, *Le origini della scienza amministrativa in Italia*, in *Id.*, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Clueb, Bologna, 2007, 261 ss.

rappresentato un punto di riferimento di rilievo, anche perché ha dato avvio al sistematico studio di tale scienza.

Da allora, infatti, la storiografia giuridica ha iniziato ad interessarsi, con costanza, alla scienza del diritto amministrativo e, occorre riconoscerlo, lo ha fatto in modo eccellente.

La scuola fiorentina di Paolo Grossi, quella genovese di Giovanni Tarello, quella milanese di Gianfranco Miglio (tramite l'Isap, ma anche la Fisa, Fondazione italiana per la storia amministrativa) quella napoletana di Aldo Mazzacane, quella sassarese e romana di Guido Melis, quella senese di Giulio Cianferotti, hanno fornito un apporto significativo all'avanzamento degli studi nel settore, con intensità diversa e con differenti tecniche. In particolare, alla scuola fiorentina va riconosciuto, per il tramite della rivista *Quaderni fiorentini*, di aver mostrato un'attenzione, costante nel tempo, alla storia della scienza del diritto amministrativo, con un crescente livello di affinamento delle elaborazioni: Paolo Grossi ed i suoi allievi, Maurizio Fioravanti, Luca Mannori e Bernardo Sordi hanno svolto un percorso culturale ed un'opera di dissodamento di assoluta importanza.

Certo, talvolta la storia del pensiero giuridico presta il fianco, per natura, alla forzata ricerca di armonia e di conferma negli scritti giuridici di un percorso a tesi: è, in talune circostanze, « troppo bella, come un fiume il cui corso giunga per strade armoniche ad una foce maestosa » (14). Essa richiede, invece, la mediazione e la conferma proveniente dagli studi di archivio, dai dati di contesto e dall'inquadramento delle teorie con il percorso biografico e professionale dell'autore delle stesse.

E questa costituisce una delle ragioni per cui il giurista aduso ad occuparsi dell'età contemporanea deve interrogarsi sull'opportunità di avventurarsi personalmente nell'elaborazione di uno studio storico, anziché limitarsi a studiare quelli degli storici di professione.

Anche da questo punto di vista, peraltro, nell'ultimo quarantennio, di strada ne è stata fatta. Oltre ai numerosi studi, di varia ampiezza, di Sabino Cassese, vanno segnalati i saggi — pubblicati, con sempre maggiore frequenza, nella *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (in particolare, il volume monografico sulla scienza del

(14) S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 1163.

diritto pubblico della seconda metà del Novecento), in *Materiali per la storia del pensiero giuridico*, nei *Quaderni fiorentini per la storia della cultura giuridica moderna* (con diversi, mirabili numeri monografici), in *Le Carte e la Storia* — elaborati da amministrativisti della contemporaneità, quali, limitandosi ad esempi, Giandomenico Falcon ed Alberto Massera, con applicazioni eccellenti del metodo storico. Senza dimenticare studiosi del diritto costituzionale che hanno prodotto opere di notevole utilità anche per la scienza del diritto amministrativo (si vedano, in particolare, Mario Galizia ⁽¹⁵⁾ e Fulco Lanchester ⁽¹⁶⁾).

Può ritenersi una realtà, dunque, anche in Italia, ciò che oltre confine, sia in Europa sia oltreoceano, rappresenta un dato assodato da decenni e, cioè, che non si può comprendere a pieno il presente se non si è preparati sul contesto storico che l'ha determinato.

E, si osa qui affermare, può valere anche l'asserzione contraria, per cui, per poter totalmente cogliere le sfumature dei tornanti della storia, può risultare decisivo essere pienamente coscienti dei concreti problemi applicativi a cui una tesi o un istituto dà luogo nel momento storico presente ⁽¹⁷⁾.

Sicché, se il giurista *deve* essere storico, lo storico *deve* essere giurista.

3. *Struttura dell'indagine e metodo d'analisi.*

In questo libro si sono prese le mosse dalle origini italiane della scienza del diritto amministrativo, nell'età napoleonica di inizio

⁽¹⁵⁾ In particolare, M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. giur.*, 1963, 164 ss.

⁽¹⁶⁾ Tra le opere di Fulco Lanchester dedicate alla storia della scienza del diritto costituzionale si v., in particolare, F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano, 1985; ID., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1994; ID., *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Giappichelli, Torino, 1998; ID., *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

⁽¹⁷⁾ E, d'altra parte, per capire l'importanza che sia un esperto della materia ad occuparsi degli studi storici sulla stessa è sufficiente guardare al contributo di Franco Cipriani per la scienza del diritto processuale civile: in particolare, F. CIPRIANI, *Scritti in onore dei Patres*, Giuffrè, Milano, 2006.

Ottocento, per giungere sino al termine del Ventennio fascista, nella fase centrale del Novecento.

Sono due le ragioni della scelta del 1945 quale anno di chiusura di questo volume.

Da un lato, quell'anno costituisce uno spartiacque importante per la storia contemporanea, con l'Europa reduce dalle macerie della seconda guerra mondiale e l'avvio dell'epoca della guerra fredda tra il blocco capitalista e quello comunista; ai motivi di storia contemporanea, peraltro, si affiancano quelli di storia del diritto e, principalmente, la circostanza che esso costituisce un cruciale momento di cesura nella storia della scienza del diritto amministrativo italiano, poiché in quegli anni si avvia la rinascita degli studi amministrativi nella penisola. Il periodo costituente repubblicano, come si vedrà, ha rappresentato la chiusura di un'epoca per la scienza del diritto amministrativo italiano, quella del pandettismo e del postpandettismo, schiudendo le porte alle spinte realiste.

Dall'altro, vi sono ragioni di simmetria e di ricorsi storici che hanno indotto a chiudere il primo volume con il termine della seconda guerra mondiale. Con l'eccezione del periodo dei primordi (dei cd. preorlandiani), è possibile costruire due circuiti quasi simmetrici: il primo ha investito la nascita, lo sviluppo e la decadenza dello Stato liberale (1880-1945), analizzati sotto il profilo della fondazione, della costruzione, del disvelamento dei miti, della composizione ed involuzione della scienza del diritto amministrativo; il secondo ha riguardato la nascita, lo sviluppo e la decadenza dello Stato democratico, studiati dall'angolazione della rinascita, della decostruzione e della perdita delle invarianti, della crisi della scienza del diritto amministrativo e dell'esigenza di ricomposizione. Dunque, questo volume termina con il chiudersi del primo ciclo, mentre l'altro avrà ad oggetto il secondo ciclo.

In un successivo volume, infatti, ci si augura di poter analizzare la restante parte del percorso evolutivo, soffermandosi sui profili concernenti il metodo di studio del diritto amministrativo e quelli attinenti alla trasformazione del ruolo del giurista nella società contemporanea.

La struttura di questo libro è piuttosto semplice.

Il secolo e mezzo di storia della scienza del diritto amministra-

tivo esaminato in questo volume è ripartito in cinque parti, ciascuna delle quali ripercorre una porzione del cammino.

Ogni parte è articolata seguendo il medesimo schema: inquadramento nel contesto politico-sociale di riferimento, analisi del percorso delle idee dei principali studiosi del periodo, sguardo d'insieme alla generazione di studiosi esaminati ed ai più significativi caratteri evolutivi del periodo.

Nel compiere il tragitto si è tentato di gettare nuova luce sugli studiosi già intensamente sondati dalla storiografia giuridica (su tutti, Orlando e Santi Romano) e di affiancare ad essi, in un processo di sviluppo corale, il percorso delle idee degli altri autori che hanno contribuito in modo rilevante all'evoluzione della scienza del diritto amministrativo.

La produzione scientifica degli studiosi presi in considerazione copre solitamente più d'uno dei cinque periodi contemplati: si consideri, ad esempio, che gli scritti di Vittorio Emanuele Orlando investono un arco temporale di circa settant'anni. Si è preferito, tuttavia, esaurire in un paragrafo unitario il discorso relativo a ciascun autore, al fine di non frammentare eccessivamente l'analisi e di poter compiere un bilancio complessivo della produzione scientifica dei principali maestri delle diverse età. La collocazione di uno studioso in un'età piuttosto che in un'altra è ascrivibile ad una scelta discrezionale, fondata sulla valutazione del periodo di sua produzione scientifica ritenuto più rilevante per l'avanzamento del diritto amministrativo e della relativa scienza: così, ad esempio, la figura di Orlando è stata esaminata, nella sua articolazione e complessità, nel periodo della fondazione, mentre quella di Santi Romano nel periodo successivo.

Ci si è concentrati, nel testo, principalmente sui percorsi delle idee. Nell'approfondire la produzione scientifica di singoli studiosi, peraltro, si è tentato di fornire un quadro anche della figura complessiva dello studioso e dell'uomo, sul rilievo che non possa essere pienamente compresa l'opera di un autore se non la si colloca in un preciso contesto storico e se non la si innesta in seno ad un complesso di dati biografici e d'archivio. Tuttavia, si è preferito inserire tali dati ed informazioni in un'appendice biografica oppure nelle note a pie' di pagina, al fine di non appesantire il testo.

Per descrivere il percorso delle idee dei principali studiosi si è

compiuta una selezione delle opere ritenute, a tal fine, più significative. Dunque, per mantenere la coerenza del ragionamento, si è dovuta effettuare una scelta, non sempre considerandosi la totalità della produzione e tralasciando talvolta scritti minori, anche di rilievo. Ad esempio, in riferimento ad Orlando, soltanto alcuni cenni sono dedicati alla prolusione romana del 1947, avendo essa, nell'economia del discorso che si è inteso articolare, un rilievo inferiore rispetto all'importanza che lo scritto ha rivestito nella produzione giuspubblicistica dell'epoca.

Nell'analizzare il percorso delle idee ci si è basati principalmente sull'opera degli autori esaminati; ma si è tenuto conto, anche, della ricca messe della produzione storiografica. In entrambi i casi, ove sia stata ritenuta importante la citazione di un brano o di un frammento, si è preferito dar voce direttamente alla stessa, evitando di operare richiami in via indiretta.

Inoltre, pur cercando di non dilungarsi eccessivamente, si è talvolta indugiato sui contenuti di opere ben note ai più, dato che tra le finalità del volume, come accennato, vi è quella di fornire, in particolare alle generazioni di studiosi più giovani, un quadro (per quanto possibile dettagliato) dell'evoluzione della scienza italiana del diritto amministrativo.

Il libro ha principalmente ad oggetto la scienza giuridica italiana, come si può evincere sin dal titolo. Peraltro, l'analisi non resta limitata al solo ordinamento nazionale, dal momento che si è tentato di fornire rapide indicazioni anche delle principali influenze culturali straniere e, in via sintetica, dell'evoluzione della scienza del diritto amministrativo in tali paesi. In questo volume, si è presa in considerazione l'influenza culturale francese e tedesca. Nel successivo, saranno esaminati anche i condizionamenti del modello anglosassone.

L'opera riguarda principalmente il diritto amministrativo e la sua scienza. Occorre tener conto, tuttavia, che la linea di demarcazione tra diritto amministrativo e costituzionale è puramente formale e che i due rami costituiscono parte di una scienza unitaria del diritto pubblico (ed all'intero fenomeno giuridico dovrebbe guardarsi in modo unitario, conducendo l'approccio specialistico ad ingannevoli approdi). L'unitarietà della scienza si può registrare con evidenza tra fine Ottocento e primo Novecento, quando vi fu piena

coincidenza tra i maggiori studiosi del diritto amministrativo e del diritto costituzionale (Orlando, Romano, Donati), mentre, nei periodi in cui divenne più accentuato lo specialismo disciplinare (ad esempio, nell'età fascista), più difficile è stato seguire gli sviluppi evolutivi di entrambi i rami, a seguito dell'accentuata biforcazione. Ciò spiega, tra l'altro, la ragione per cui, negli anni Trenta, si è ricostruito il percorso di maturazione scientifica di una promettente generazione di amministrativisti (Miele, Guicciardi, Amorth), mentre poco spazio si è potuto dedicare ad una genia di costituzionalisti che avrebbe segnato in modo significativo lo sviluppo del diritto costituzionale nel secondo dopoguerra e che era già pienamente attiva in quegli anni (Mortati, Esposito, Crisafulli). Con l'idea, peraltro, di ovviare a tale carenza nel secondo volume, dal momento che fu proprio con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana che le strade tra i due rami del diritto pubblico divennero, quanto meno in riferimento a taluni ambiti, nuovamente convergenti.

L'ambizione dell'impianto progettuale si è scontrata con l'immensa mole di materiali e con la enorme difficoltà di riduzione degli stessi a sintesi razionalmente conseguente. Per cui non si è ben consci se la bontà degli intenti sia stata accompagnata da una sufficiente capacità di realizzazione.

Enunciate le ragioni che hanno indotto alla stesura e descritti struttura e metodo, si lascia al lettore di giudicare se questo volume abbia raggiunto lo scopo o, quanto meno, si sia ad esso avvicinato.

Se la stesura di un libro è opera d'intelletto di un singolo, essa è spesso possibile soltanto grazie al supporto, ai consigli ed ai sacrifici di molti.

Gran parte di questo libro è stato scritto nel periodo trascorso, da marzo a settembre 2008, presso la Law School della University of Michigan in qualità di Jean Monnet Research Fellow. Ciò è stato possibile in virtù dell'immenso patrimonio librario della University of Michigan Law Library e delle altre tre grandi biblioteche di Ann Arbor. Sono grato alla Law School ed al Centre of International and Comparative Law per il supporto finanziario; ringrazio, inoltre, Eric Stein, Daniel Halberstam, Virginia Gordan, Mathias Reimann per la calorosa ospitalità.

Sono altresì grato all'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa e, in particolare, alla Facoltà di Giurisprudenza per avermi concesso il tempo necessario per l'attività di ricerca. Quest'Ateneo, in cui sono onorato di insegnare, costituisce una cittadella felice ed un esempio da seguire per l'università italiana.

Ringrazio Bernardo Sordi ed i componenti del consiglio direttivo del Centro Studi per la storia del pensiero giuridico moderno per aver accolto il volume nella Biblioteca.

Desidero esprimere riconoscenza a Sabino Cassese per l'affettuosa guida, i costanti consigli e l'immane sprone. Ringrazio Giacinto della Cananea, Giulio Napolitano, Rita Perez e Lorenzo Saltari per i commenti ad una prima versione dello scritto.

Mi scuso con Maria Stella, Maria Beatrice ed Aurora per il tempo continuamente sottratto alla famiglia.

Questo libro è dedicato a Maria Stella, mia vita. Ed a mio padre Ruggiero, sempre nei miei pensieri.

CAPITOLO I
LE ORIGINI DELLA SCIENZA
(1800-1879)

1. La prima metà dell'Ottocento ed i primi incerti passi della scienza italiana del diritto amministrativo tra fondazioni giusnaturalistiche ed influenza francese. — 1.1. Gian Domenico Romagnosi ed il costituzionalismo liberale. — 1.2. L'esegetica transalpina tra la Restaurazione e la Seconda Repubblica. — 1.3. Giovanni Manna, l'astrattismo liberale e l'approccio economico-amministrativo. — 2. La seconda metà dell'Ottocento ed i primi tentativi di elaborazione sistemica. — 2.1. Federico Persico e la teoria dei nessi organici. — 2.2. Giovanni de Gioannis Gianquinto ed il modello romanistico. — 2.3. Lorenzo Meucci, ultimo dei civilisti, tra unità del diritto ed idea etica dello Stato. — 2.4. Giuseppe Mantellini ed il diritto amministrativo come diritto speciale dello Stato. — 3. Forza e debolezza del sincretismo pre-orlandiano.

1. *La prima metà dell'Ottocento ed i primi incerti passi della scienza italiana del diritto amministrativo tra fondazioni giusnaturalistiche ed influenza francese.*

In Germania, l'avvio degli studi dell'amministrazione è individuato nel secolo dei Lumi e, in particolare, nella divisione tra scienza camerale, scienza di polizia e scienza economica ⁽¹⁾. Peraltro, fu proprio il fenomeno della cameralistica, paradossalmente, a rallentare la nascita del diritto amministrativo nei paesi di lingua tedesca.

In Francia ed in Italia ⁽²⁾, invece, il tramonto del sogno impe-

⁽¹⁾ Sulla divisione tra scienza camerale, economica e di polizia, si v., tra gli altri, G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, cit., 29 ss.; sui giuristi tedeschi del Settecento, si v., tra i tanti, M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, vol. I, *Pubblicistica dell'Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Giuffrè, Milano, 2008, trad. it. di ID., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. I, *Reichspublizistik und Polizeywissenschaft 1600-1800*, C.H. Beck, München, 1988.

⁽²⁾ Sulla rilevanza, per la storia della cultura giuspubblicistica italiana, del Sette-

riale napoleonico coincise con la nascita, nel secondo decennio dell'Ottocento, del diritto amministrativo e della sua scienza ⁽³⁾. Que-

cento giuridico e, in particolare, di Ludovico Antonio Muratori (nato a Vignola, il 21 ottobre 1672, e morto a Modena, il 23 gennaio 1750), si v., però, le belle pagine di F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit., 101 ss.

⁽³⁾ Peraltro, sulle origini del diritto amministrativo non vi è convergenza di opinioni. Esse coincidono, secondo alcuni, con la fine del Settecento e, cioè, con l'epoca immediatamente successiva alla Rivoluzione francese (potendosi parlare, al massimo, per il periodo precedente, di « preistoria del diritto amministrativo »: L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001, 3, che parlano anche di « fine dell'ordine antico » e di « disvelamento » a seguito della Rivoluzione francese), mentre, per altri, in base alle tesi degli storici della continuità (Augustin Thierry, Hippolyte Taine, Alexis de Tocqueville), nel XVI secolo e, dunque, nei primordi dello Stato moderno.

Per un'attenta analisi delle diverse prospettive, L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, *La scoperta del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1987, 1 ss. In particolare, si segnala l'inesattezza della percezione del sovrano dell'*Ancien Régime* quale appartenente ad una sfera superiore a qualsiasi obbligo legale, poiché « il principe dell'antico regime vive ed opera totalmente immerso in uno *jus inventum* di fatto largamente indisponibile da parte sua, in cui la *société organisée* riconosce e celebra la propria autonomia tradizionale rispetto al potere politico, e che viene custodito gelosamente da organi giurisdizionali eretti dalla coscienza collettiva dei ceti emergenti in tutori delle libertà e dei privilegi consuetudinari » (p. 47-48). Sicché, « dietro alla marcata discontinuità determinata dalla scossa rivoluzionaria, si viene a delineare così un forte elemento di continuità sostanziale nel modo di essere dello Stato tra Sette e Ottocento » (p. 53).

Sul dibattito relativo alla nascita del diritto amministrativo, rivestono particolare rilievo, a supporto della prima ipotesi, i contributi di Massimo Severo Giannini e Sabino Cassese (si cfr., in particolare, M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, 1940, ed anche in *Quad. fior.*, 1973, 179 ss.; S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2000, 10 ss.).

La discussione è stata (ed è tuttora) particolarmente accesa in Francia, laddove alle tesi di Gabriel Le Bras, Paul Legendre e Jean-Louis Mestre (G. LE BRAS, *Les origines canoniques du droit administratif français*, in AA.VV., *L'évolution du droit. Études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, 395 ss.; P. LEGENDRE, *Stato e società in Francia*, Giuffrè, Milano, 1978; J.-L. MESTRE, *Introduction historique au droit administratif français*, Puf, Paris, 1985) si sono contrapposte quelle di François Burdeau e François Bigot (F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Puf, Paris, 1995; ID., *Naissance d'un droit, in Nonagesimo anno. Mélanges en hommage à Jean Gaudemet*, Puf, Paris, 1999, 521-540; ID., *La complexité n'est-elle pas inhérente au droit administratif?*, in *Clés pour comprendre le siècle*, Dalloz, Paris, 2000, 417-435; ID., *Droit administratif*, in D. ALLAND-S. RIALS (a cura di), *Dictionnaire de*

sti ultimi, infatti, sono ancor oggi annoverabili tra i più tangibili e duraturi segni dell'eredità della Rivoluzione francese e dell'età napoleonica, che, nel breve volgere di un quarto di secolo, avevano travolto le istituzioni politiche ed amministrative dell'*Ancien Régime* (4).

Il lessema “diritto amministrativo” era stato utilizzato per la prima volta nel 1798, « nel programma di un oscuro professore delle Scuole Centrali del Dipartimento della Charente-Inférieure » (5), Thomas Métivier (6). Nel 1802, veniva istituita, oltralpe, la cattedra di *Economia e amministrazione pubblica* (7). Essendo il Piemonte, in quell'epoca, annesso al territorio francese, l'Università di Torino fu tra le prime ad attivare l'insegnamento, attribuendolo a Giuseppe

culture juridique, Puf, Paris, 2003). I termini del problema sono ben ricostruiti in F. BIGOT, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Puf, Paris, 2002, 18 ss.

(4) Sul problema continuità-discontinuità, a seguito della Rivoluzione francese, con l'amministrazione dell'*Ancien Régime* e sulla distinzione tra diritto come scienza e diritto come istituzione si v. F. BENVENUTI, *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Jus*, 1957, 149 (ora anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 1571 ss.); ID., *Il filo dell'amministrazione prima durante e dopo la Rivoluzione francese*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1991, 55 ss.; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Cedam, Padova, 1989, 32 ss. Si v., inoltre, E.V. HEYEN (a cura di), *Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1982.

(5) L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 277.

(6) J.-L. MESTRE, *Aux origines de l'enseignement du droit administratif: le « Cours de législation administrative » de Portiez de l'Oise (1808)*, in *Revue française de droit administratif*, 1993, 244, per il quale « l'expression « droit administratif » (...) avait été employée, le 8 nivose an VII (28 décembre 1798) par le premier professeur de législation de l'École centrale du département de la Charente-Inférieur, Thomas Métivier. Il l'avait insérée, sans aucune précision, dans le programme de son enseignement, entre la mention des « droits et devoirs réciproques des gouvernés et des gouvernants » et celle des « traités de paix ». Métivier était alors un jeune professeur, âgé de 27 ans, qui n'avait pas enseigné jusque-là et qui n'avait rien publié, selon ses propres dires. Il s'était adressé aux « jeunes républicains », pour lesquels il avait souligné l'intérêt de l'étude de la législation, « maintenant ... que le peuple choisit lui-même ses législateurs, ses magistrats, ses administrateurs ». Son appel n'avait guère rencontré de succès, puisque son cours n'avait été suivi que par un petit nombre d'étudiants — de cinq à dix — et, dès l'an IX, il avait été remplacé par Jean-Jacques G. Meaume ».

(7) Probabilmente anche in base alla legge del 28 piovoso VIII (1800), sull'organizzazione dell'amministrazione statale.

Cridis ⁽⁸⁾, che elaborò anche uno studio, rimasto inedito (e rinvenuto circa un secolo dopo da Vittorio Brondi, nella Biblioteca Nazionale di Torino), intitolato *De l'administration publique* ⁽⁹⁾. La

⁽⁸⁾ Su Giuseppe Cridis (1766-1838) si v. la nota biografica pubblicata in appendice a questo volume. Su Cridis, in particolare, G. BUNIVA, *Giuseppe Cridis*, in *Annotatore piemontese*, marzo 1839.

⁽⁹⁾ Si v., sul punto, V. BRONDI, *Gli inizi dell'insegnamento di diritto amministrativo in Piemonte*, cit., 57-60: « Del suo insegnamento relativo alla pubblica amministrazione io ho trovato un breve trattato inedito ne' suoi autografi conservati nella Biblioteca Nazionale di Torino, e cioè il manoscritto che propriamente si intitola *De l'administration publique*. Il corso, compreso in sei quaderni complessivamente di pagine 147, si presenta come completo, ed è diviso in quattro parti (*De la constitution de l'Etat — De la religion — Des moeurs — De l'instruction publique*) suddivise in capitoli. Esso non ha data, ma dal contenuto si deduce facilmente che appartiene all'epoca napoleonica. (...) Se esso rivela l'acutezza e l'agilità d'ingegno dell'autore e la sua non comune dottrina, non può ritenersi che come un primo rudimentale tentativo. Le gravi lacune, che, rispetto alla materia da trattarsi, saltano subito agli occhi, accusano la deficienza di sistema, e, quanto ai concetti generali, l'autore aderisce, malgrado tutto, al vecchio indirizzo dello Stato eudemonistico (...). Notevole, però, è il modo di trattazione del Cridis in questo: che, anzitutto, egli riattacca saldamente l'amministrazione all'intera costituzione dello Stato e, in secondo luogo, che, affrancandosi fino ad un certo punto dagli ordinamenti scolastici ufficiali, i quali univano ora all'economia politica, ora al diritto civile la pubblica amministrazione, egli dà a questo ramo di scienza e al suo insegnamento il carattere e l'andamento di una spiccata autonomia. (...) Per la sostanza (...) e per il valore intrinseco, siamo molto lontani dall'altezza di pensiero, a cui, in quel torno di tempo, era giunto il Romagnosi sulle cattedre di Parma, di Pavia e di Milano. (...) A parte, dunque, il valore che da un punto di vista assoluto possono avere lo scritto e l'insegnamento del Cridis, essi rappresentano sempre in Piemonte un sostanziale progresso di fronte al passato. Coi nomi del Montesquieu e del Mably, del Genovesi e del Filangieri, che per la prima volta il Cridis faceva udire nelle aule universitarie torinesi, si infrangeva l'antico ferreo cerchio del diritto civile e canonico ». Brondi (p. 57, nota 3) segnala, inoltre, che di Cridis, « come professore di amministrazione pubblica, fu senza dubbio scolaro uno dei tre famosi primi scrittori di diritto amministrativo francese, il Macarel, che, nato nel 1790, fece il corso di leggi a Torino ». Il corso ebbe vita breve; l'insegnamento, infatti, venne soppresso nel 1814, alla caduta dell'Impero napoleonico, con la riforma degli ordinamenti scolastici. Alla fine del 1817 venne assegnato a Cridis un corso di Pubblica economia, che, tuttavia, venne soppresso nel 1821. Un corso di diritto amministrativo a Torino si avrà soltanto nel 1847-48 e sarà attribuito, il primo anno, per incarico, ad Antonio Scialoja, insigne giurista ed economista napoletano. Al termine dell'anno accademico Scialoja lasciò l'insegnamento ed il 14 luglio 1848 venne incaricato Antonio Lione (nato a Bra il 5 gennaio 1809 e morto nel 1874), « che aveva già coperto altri insegnamenti e che, nominato professore effettivo il 21 ottobre 1850, tenne la cattedra fino a tutto il 1858 », quando lasciò la cattedra per motivi di salute (V.

materia oggetto di insegnamento, peraltro, denotava contenuti incerti ed eterogenei ⁽¹⁰⁾.

La legge del 22 ventoso XII (13 marzo 1804), nel riordinare le facoltà giuridiche, cambiava nome e, soprattutto, sostanza alla materia, istituendo la cattedra di *Diritto pubblico e diritto civile nei suoi rapporti con l'amministrazione pubblica*. Peraltro, anche tale insegnamento, affidato, presso l'*École de Droit* di Parigi, al suo direttore, Louis Portiez de l'Oise ⁽¹¹⁾, avrebbe avuto vita breve, essendo sopravvissuto soltanto per un biennio, dal 1805 al 1807 ⁽¹²⁾.

BRONDI, *Gli inizi dell'insegnamento*, cit., 61-62). Lione, che fu anche deputato al Parlamento subalpino dalla II alla IV legislatura, pubblicò un volume intitolato *Elementi di diritto amministrativo*, Torino, 1849, che « non manca di pregi e, ricordata come è ora con giusta lode, non potrà certamente essere trascurata in una futura storia dogmatica e letteraria del diritto amministrativo italiano » (V. BRONDI, *Gli inizi*, cit., p. 66). Su Antonio Lione si v. anche F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit., 108-109.

⁽¹⁰⁾ Sul primo secolo di storia della scienza italiana del diritto amministrativo i riferimenti bibliografici, oltre al già citato contributo di Brondi, sono essenzialmente sei: U. BORSI, *Il primo secolo della letteratura giuridica amministrativa italiana*, cit., 209 ss. (e, in versione ridotta, con il titolo *Linee di svolgimento e caratteri della letteratura giuridica amministrativa in Italia*, cit., 597 ss.); F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit., 101 ss.; C. MOZZARELLI-S. NESPOR, *La codificazione del diritto amministrativo. Giuristi e istituzioni nello Stato liberale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1087 ss.; G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Il Mulino, Bologna, 1981; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit.; G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali. Amministrazione e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998.

⁽¹¹⁾ Su cui L.H.S. THIOT, *Portiez (de l'Oise). Sa vie, ses travaux (1755-1810)*, Impr. départementale de l'Oise, Beauvais, 1907. Come rilevato da O. ABBAMONTE, *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Jovene, Napoli, 1991, 46, Portiez era un « personaggio vivacemente criticato anche durante la sua vita », raccontandosi « che venisse addirittura deriso dagli studenti per la sua manifesta inettitudine alla docenza ».

⁽¹²⁾ J.-L. MESTRE, *Aux origines de l'enseignement du droit administratif: le « Cours de législation administrative » de Portiez de l'Oise*, cit., 240 ss. Portiez de l'Oise, come ha rilevato Mestre, è stato il primo ad applicare al diritto amministrativo la tripartizione giustiniana in persone, cose, azioni, che sarà ripresa da Chauveau e Batbie in Francia e De Gioannis Gianquinto in Italia e che sarà al fondamento della Pandettistica moderna. Si cfr., inoltre, S.J. BOULATIGNIER, *De l'origine, des progrès et de l'enseignement du droit administratif en France*, in *Revue étrangère et française de législation, de jurisprudence et de économie politique*, 1839, 80 ss.

L'attenzione sui profili giuridici afferenti all'amministrazione pubblica era destinata, però, a divenire crescente. Nel 1810, Philippe-Antoine Merlin aveva introdotto, nel *Repertoire universel et raisonné de jurisprudence*, la voce *Acte administratif* ⁽¹³⁾. Già nel 1806, inoltre, Rémi Fleurigeon ⁽¹⁴⁾, capo di gabinetto del Ministero dell'interno, aveva dato alle stampe un *Code administratif* ⁽¹⁵⁾ e, nel 1808, Portiez de l'Oise aveva elaborato un corso di legislazione amministrativa ⁽¹⁶⁾. Nello stesso anno, Charles-Jean-Baptiste Bonnin ⁽¹⁷⁾ aveva pubblicato, sempre a Parigi, un volume di *Principes d'administration publique* ⁽¹⁸⁾, che è considerato l'atto di fondazione della scienza amministrativa in Francia ⁽¹⁹⁾.

Si trattava, tuttavia, dei primi incerti tentativi di circoscrivere i confini della nuova materia. Come è stato rilevato, la prima fase di elaborazione dottrinale del diritto amministrativo « è interamente

⁽¹³⁾ P.-A. MERLIN, *Acte administratif*, in *Repertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Garnery, Paris, vol. I, 1810. Quella di Merlin sarebbe stata, tra l'altro, l'unica citazione dottrinale richiamata da Romagnosi nei suoi *Principj*.

⁽¹⁴⁾ Nato a Bailly-aux-Forges, il 4 luglio 1756.

⁽¹⁵⁾ R. FLEURIGEON, *Code administratif ou Recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police*, Garnery, Paris, 1806. L'autore, inoltre, aveva già dato alla luce, nel 1801, un *Manuel administratif*.

⁽¹⁶⁾ L. PORTIEZ DE L'OISE, *Cours de législation administrative dans l'ordre correspondant à l'harmonie du corps social et à tous les points de l'existence civile et politique des individus, contenant l'exposé de l'organisation des diverses fonctions publiques, le tableau des attributions inhérentes à chacune de ses fonctions, leur compétence, le dispositif et l'application des lois qui leur sont particulières, sous le double rapport de l'état civil et du régime administratif*, Garnery, Paris, 1808.

⁽¹⁷⁾ Nato nel 1772, mentre la data di morte è sconosciuta. Le ultime notizie relative alla sua opera risalgono al 1834, anno in cui pubblicò una *Réfutation de l'avenir selon Lamennais et Chauteaubriand*.

⁽¹⁸⁾ C.J.B. BONNIN, *Principes d'administration publique*, Fantin, Paris, 1808. La seconda edizione è del 1809 e contiene un progetto di Codice amministrativo; la terza, più ampia, in tre volumi, è del 1812. L'opera era certamente la migliore tra quelle sin qui citate ed ebbe una certa diffusione anche all'estero. Ne esiste anche una traduzione italiana (*Principi di amministrazione pubblica*, a cura di Antonio de Crescenzi e Michele Saffiotti, Stamperia francese, Napoli 1824): il solo esemplare conosciuto è conservato al British Museum. Su tale opera si v., in particolare, G. THULLER, *Les Principes d'administration publique de Charles-Jean Bonnin*, in *Revue administrative*, 1992, 204 ss.

⁽¹⁹⁾ P. ESCOUBE, *Charles Bonnin, précurseur de la science de l'Administration*, in *Revue administrative*, 1958, 15 ss.

assorbita dalla messa a fuoco di alcuni concetti-cardine, necessari per costruire il grande, futuro edificio: amministrazione, separazione dei poteri, atto amministrativo, giustizia amministrativa»: « non “programmato” dai padri fondatori dello Stato liberale moderno, il diritto amministrativo rivelerà soltanto poco a poco la trama dei suoi rapporti » (20).

1.1. *Gian Domenico Romagnosi ed il costituzionalismo liberale.*

Il primo tangibile contributo mirante a dar forma scientifica alla frammentaria legislazione in materia di pubblica amministrazione non fu opera di studiosi transalpini, bensì di un isolato ed eclettico ingegno italo. Nel 1814, infatti, l'emiliano Gian Domenico Romagnosi (21), filosofo e giureconsulto, dava alle stampe, a Milano, i *Principj fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni* (22).

Romagnosi redasse e pubblicò in gran fretta quest'opera, nel

(20) L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, *La scoperta del diritto amministrativo*, cit., 12.

(21) Su Gian Domenico Romagnosi vi è una corposa bibliografia. Il più approfondito contributo sulla complessa personalità dello studioso emiliano è quello di L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. I, *Il progetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1984; vol. II, *La scoperta del diritto amministrativo*, cit.

Per informazioni biografiche su Giandomenico Romagnosi (1761-1835) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

(22) Il titolo citato nel testo, in realtà, è quello della seconda edizione, pubblicata a Firenze nel 1832: si preferisce utilizzare detto titolo perché l'opera di Romagnosi è con esso universalmente conosciuta. La prima edizione, edita a Milano nel 1814, era intitolata *Istituzioni di diritto amministrativo* (Cesare Orena nella Stamperia Malatesta, Milano, 1814). L'opera era ripartita in sei libri: i primi tre a carattere maggiormente filosofico, il quarto di impronta economica e gli ultimi due dai contenuti più propriamente giuridici. Essa venne poi più volte ulteriormente ripubblicata. Nella prima riedizione postuma, del 1937 (Silvestri, Milano), venne aggiunta un'appendice, contenente diciannove note brevi, a carattere pratico, riguardanti il Consiglio di Stato ed il contenzioso amministrativo, estratte dal *Giornale di giurisprudenza universale*, la rivista fondata e diretta da Romagnosi tra il 1812 ed il 1814. Tra le altre opere di diritto pubblico dell'autore emiliano vanno segnalate: *Introduzione al diritto pubblico universale*, Parma, 1805, dai contenuti eminentemente filosofici; *Della Costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa*, pubblicata anonima a Milano nel 1815; *La scienza delle Costituzioni*, alle stampe postuma, a Milano, nel 1847, ma con tutta probabilità manomessa (cfr. M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 217).

tentativo di evitare che il governo austriaco, dopo la caduta di Napoleone, cancellasse il suo insegnamento di *Alta legislazione civile e criminale nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione* presso la Scuola speciale politico-legale di Milano (23). Il corso era considerato dagli austriaci una pericolosa fonte di sedizione e di diffusione di idee liberali: ciò sia per i contenuti della materia sia per la personalità del docente, influenzato dall'etica illuministica, sensibile alle correnti più vive del pensiero europeo e vicino alle pulsioni liberali del romanticismo. Romagnosi, peraltro, non era affatto propugnatore di idee rivoluzionarie, ma era « filosofo di un aristocratico moderatismo liberaleggiante (...) antirivoluzionario, riformatore, con fede nel progresso per svolgimento necessario dello stato di fatto, senza misticismi populistici, ma con fede nella "ragione" intesa come necessità di natura » (24).

I *Principj* raccoglievano e sistemavano alcune lezioni tenute nel quinquennio milanese, con l'intento di mostrare « il carattere puramente scientifico del suo magistero » (25). Nonostante ciò la cattedra fu soppressa nel 1817 e per alcuni anni non furono istituiti, nella penisola italiana, insegnamenti dedicati al diritto amministrativo ed alla scienza dell'amministrazione (26).

Il merito di Romagnosi, pienamente a conoscenza degli sviluppi della cultura giuridica in Francia ed in Germania, consiste nell'aver

(23) Sul punto, si v., in particolare, L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, cit., 31 ss. Nel sogno romagnosiano, le Scuole Speciali dovevano diventare il vivaio per la crescita e la formazione dell'*élite* dirigenziale. Non a caso, il titolo di studio rilasciato da tali Scuole Speciali avrebbe dovuto essere richiesto per ottenere la nomina a « Ministro, Consigliere di Stato, Inviato all'estero, Membro del Tribunale di Cassazione, Prefetto, Presidente o Regio Procuratore in un Tribunale, Segretario generale presso un Ministero ».

(24) E. SESTAN, *Introduzione*, in *Opere di G.D. Romagnosi*, C. Cattaneo, G. Ferrari, Ricciardi, Napoli, 1957, XXI.

(25) Così M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 216.

(26) Come ricordato da F. BENVENUTI, *Gli studi di diritto amministrativo*, in *Panorama degli studi sulla pubblica amministrazione in Italia*, Archivio ISAP, vol. II, Giuffrè, Milano, 1962, 1239 (ora anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. III, cit., 2175 ss.), « accade, però, che nel 1817 il governo austriaco abolì la cattedra del Romagnosi e, con essa, tacque per qualche tempo la scienza del diritto amministrativo, retti come eravamo da istituzioni straniere, sicché soltanto a Napoli ed in Piemonte vi fu un incentivo allo studio delle leggi amministrative ».

tentato, per primo, di ricondurre a contenuto scientifico la disarticolata stratificazione delle norme disciplinanti la materia amministrativa.

Peraltro, il contributo di Romagnosi al diritto amministrativo è stato forse sopravvalutato dagli studiosi italiani (27), impegnati, in particolare nella prima metà del secolo XX (28), a rivendicare la paternità scientifica del diritto amministrativo.

Nella costruzione romagnosiana riveste rilievo centrale la nozione di « *ragion pubblica* » ovvero il complesso dei mezzi e delle azioni miranti al perseguimento dell'interesse pubblico. Secondo Romagnosi, « l'interesse formane il fine, e la subordinazione dei mezzi ne forma l'ordine, il sistema. Questa ragion pubblica forma la prima regola della pubblica amministrazione. Essa detta la legge che determina la ragion pubblica positiva per chi comanda e per chi serve. Essa fissa gli oggetti delle attribuzioni » (29).

Il contributo maggiore è senza dubbio quello fornito dal giurista

(27) In tal senso, S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, cit., 9-10, secondo cui « egli apparteneva alla vecchia cultura e riuscì a vedere i limiti del liberalismo ma senza andar oltre, nell'indicare una via d'uscita, al richiamo dell'egualianza naturale e dell'equilibrio dei poteri ».

(28) In precedenza, nel corso dell'Ottocento e, in particolare, nella seconda metà, severe critiche erano state mosse a Romagnosi dalla scienza giuridica e, in particolare, da Giovanni Carmignani, Giovanni De Gioannis Gianquinto, Oscar Scalvanti.

Tali critiche avevano indotto il parmense Gustavo Tommasini ad elaborare un saggio volto a dimostrare il rilievo delle intuizioni romagnosiane (G. TOMMASINI, *La nozione del diritto amministrativo nell'opera di G.D. Romagnosi (in relazione a recenti e vecchie censure)*, Ferrari e Pellegrini, Parma, 1892, 1-31; del medesimo autore, su Romagnosi, si v. anche G. TOMMASINI, *Discorso sul concetto della giustizia amministrativa in G.D. Romagnosi*, 1902).

Gustavo Tommasini era nato a Fontevivo, in provincia di Parma, nel 1849. Laureatosi presso l'Università di Parma nel 1872, avvocato, era stato professore di storia e reggente presso l'Istituto tecnico di Parma (1877-1899) e, al contempo, dapprima supplente di Filosofia del diritto (1879-81) e di Diritto amministrativo (1881-82) e, poi, libero docente di Diritto amministrativo (1882-83) presso l'Università di Parma. Nel 1883 era divenuto professore straordinario di Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione ed in quella stessa materia aveva vinto, ma soltanto nel 1899, il concorso per professore ordinario presso il medesimo ateneo. Morì suicida a Parma, il 22 luglio 1918.

(29) G.D. ROMAGNOSI, *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tessere le istituzioni*, 3 ed., Guasti, Prato, 1835 (1 ed., Cesare Orena nella Stamperia Malatesta, Milano, 1814), 8.

emiliano in ordine al rapporto tra amministrazione e giurisdizione, al fine di rimarcarne la necessaria separazione, sostenendo l'esistenza di un'amministrazione intesa in senso soggettivo ed affrancando, così, «l'attività amministrativa da quella giurisdizionale, se non proprio a livello di poteri quanto meno sul piano delle funzioni»⁽³⁰⁾. Meno riuscito è stato il tentativo di distinguere l'attività politica di governo da quella amministrativa (in effetti, i suoi studi possono essere considerati più vicini alla dottrina dello Stato ed alla scienza dell'amministrazione, che al diritto amministrativo come siamo abituati oggi ad intenderlo), nonché quello di individuare i limiti dell'azione amministrativa (anche se, sotto questo profilo, va quanto meno segnalata una significativa intuizione, concernente la giusta misura del potere amministrativo esercitato⁽³¹⁾).

È indubbiamente originale (soprattutto rispetto al contesto giusnaturalistico ed ai successivi sviluppi di fine Ottocento), poi, la valorizzazione delle forme associative e dei corpi intermedi (famiglia, municipio, provincia), costituenti i tasselli essenziali per l'edificazione della vita organizzata, e la concezione, al contrario, del ruolo dello Stato come meramente funzionale al perfezionamento economico della comunità. È interessante, ancora, il primo sforzo di classificazione delle funzioni pubbliche e degli effetti che derivano dal loro esercizio in una duplice tripartizione: la prima, funzionale, comprendente giustizia (giustizia civile, giustizia civico-amministrativa, giustizia amministrativa di Stato), ispezione (“cose autentiche”, polizia comune, polizia gerarchica), gestione (gestione civica, gestione di Stato); la seconda, effettuale, articolata in rapporti civili (giustizia civile, “cose autentiche”), rapporti civici (giustizia civico-amministrativa, polizia comune, gestione civica), rapporti di Stato (giustizia amministrativa di Stato, polizia gerarchica, gestione di

⁽³⁰⁾ R. LOMBARDI, *Gian Domenico Romagnosi: alle origini della scienza del diritto amministrativo in Italia*, in R. FERRARA-S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto* (Alessandria, 22 novembre 1996), Cedam, Padova, 1998, 482.

⁽³¹⁾ G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tessere le istituzioni*, cit., 15, secondo cui la regola direttrice dell'amministrazione doveva consistere nella prevalenza della «cosa pubblica alla privata entro i limiti della vera necessità» e, cioè, «nel far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà».

Stato) ⁽³²⁾. Inoltre, egli riuscì ad « isolare certi concetti che poi parvero conquiste della scienza germanica, come quelli di cosa pubblica, di competenza funzionale, di decisione amministrativa; argomenti che per tanto tempo in seguito dovevano essere contesi tra le varie discipline giuridiche, si trovano qui chiaramente ricompresi nel diritto amministrativo (polizia), e in altri punti, come quelli che riguardano la competenza in generale, l'amministrazione tutoria ed economica, la forma nel diritto amministrativo, l'opera può offrire ancor oggi spunto di nuove ricerche » ⁽³³⁾.

Peraltro, è innegabile che i *Principj* costituivano un elaborato disorganico, incerto nell'approccio e nei contenuti (trattandosi di una confusa mescolanza di filosofia, storia, politica, economia e diritto), astruso e complesso nello stile ⁽³⁴⁾. Esso rappresenta il « suo prodotto più controverso ed oscuro », che, « collocandosi agli albori della dottrina amministrativistica, appare senz'altro immaturo per uno sforzo sistematico concreto, ed anzi risulta spesso contraddittorio, disseminato di lacune inspiegabili, pieno di interrogativi senza risposta » ⁽³⁵⁾.

Inoltre, il contributo di Romagnosi ebbe scarsa eco fuori dei

⁽³²⁾ Su tale profilo, si v. L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, cit., 93 ss.

⁽³³⁾ M.S. GIANNINI, *op. e loc. ult. cit.*

⁽³⁴⁾ Si pensi che, alcuni decenni più tardi, nel 1853, Antonio Lione (a lungo professore di diritto amministrativo nell'Università di Torino nei decenni centrali del XIX secolo e noto soprattutto per i suoi *Elementi di diritto amministrativo. Memorie delle lezioni ad uso degli studenti della facoltà legale*, 2 ed., Marzorati, Torino, 1850) realizzò un compendio di un centinaio di pagine (A. LIONE, *Principj fondamentali di diritto amministrativo di G.D. Romagnosi ridotti a più facile intelligenza ad uso dei principianti*, Torino, 1853) al fine di rendere accessibile la lettura ai suoi studenti torinesi: a testimonianza, da un lato, della longevità dei contenuti dell'opera, ma anche, dall'altro, della complessità della stessa.

È stato ipotizzato che l'autore abbia volutamente usato « un linguaggio astruso, quasi esoterico, per non farsi capire dalla censura » (M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 216, che attribuisce tale opinione a G. DEL VECCHIO, *G.D. Romagnosi nel primo centenario della sua morte*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1936, 17, il quale, a sua volta, richiamava G.A. BELLONI, *Romagnosi: come intenderlo?*, Maglioni, Roma, 1934). In realtà, sembra maggiormente condivisibile la tesi per cui l'assenza di precedenti studi abbia costretto Romagnosi ad un'attività di analisi concettuale di campi dapprima inesplorati, tendendo, così, più « ad elaborare speculativamente criteri generali, che a sistematizzare principi e concetti generali già individuati » (M.S. GIANNINI, *op. e loc. ult. cit.*).

⁽³⁵⁾ L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, vol. II, cit., 12-13.

confini del lombardo-veneto e del Piemonte, soprattutto a causa della cesura determinata dall'accennata soppressione della cattedra milanese nel 1817, che non permise la sedimentazione e diffusione delle teorie romagnosiane, né l'edificazione di un sostrato culturale, determinato dalla graduale attività di integrazione, perfezionamento, cesellatura del pensiero primigenio da parte degli epigoni e dei discepoli.

L'isolamento culturale imposto dal governo austriaco impedì a Romagnosi (ed alla scienza italiana) di svolgere un ruolo di impulso nell'evoluzione del diritto amministrativo, relegando la sua figura ad una posizione di scarso rilievo. Fu così che, stroncati sul nascere i primi tentativi indigeni di edificazione di una scienza del diritto amministrativo, « a un certo punto la dovemmo reimportare »⁽³⁶⁾.

1.2. *L'esegetica transalpina tra la Restaurazione e la Seconda Repubblica.*

Mentre, in Italia, si verificavano tali accadimenti, in Francia si avviava con successo la costruzione della scienza: per i successivi tre quarti di secolo la direzione evolutiva del diritto amministrativo sarebbe stata indicata dalla dottrina e dalla giurisprudenza d'oltralpe.

La scienza giuridica francese dell'epoca⁽³⁷⁾ era ancora totalmente immersa nelle correnti che fondavano il sistema giuridico su un rapporto bipolare: da un lato, l'individuo, "corazzato" da situazioni soggettive di diritto naturale e, perciò, inattaccabili dal potere politico; dall'altro, lo Stato, deputato alla oggettiva traduzione della natura delle cose in regole giuridiche. Attraverso l'istanza universalistica, la legge dello Stato diveniva espressione della volontà generale⁽³⁸⁾. In seno a tale universo giuridico semplificato, epurato dalla invadenza dei corpi intermedi e costruito attorno a due sole entità (l'individuo e lo Stato) e ad una sola fonte di produzione del diritto

⁽³⁶⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 218.

⁽³⁷⁾ Sulla scienza del diritto amministrativo francese e sulle biografie dei principali giuristi si v., di recente, P. ARABEYRE-J.-L. HALPÉRIN-J. KRYNEN (a cura di), *Dictionnaire historique des juristes français. XII-XX siècle*, Puf, Paris, 2007.

⁽³⁸⁾ In proposito, le belle pagine di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, cit., 4-8.

(la legge) ⁽³⁹⁾, il ruolo del giurista era limitato ad un'oscura opera di esegesi dell'atto legislativo e, nel campo del diritto amministrativo, di censimento delle norme e di riduzione a casistica ⁽⁴⁰⁾.

Non a caso, l'opera fondativa della scienza del diritto amministrativo francese, *Éléments de jurisprudence administrative*, pubblicata, nel 1818, da Louis-Antoine Macarel ⁽⁴¹⁾, altro non era che una raccolta organica delle decisioni del *Conseil d'Etat* e dei principi da esso elaborati ⁽⁴²⁾. E lo stesso Macarel avrebbe messo in ordine, nel

⁽³⁹⁾ Sintomatico di tale tendenza è il celebre *Avertissement* di J.-M. DE GÉRANDO, *Institutes de droit administratif français, ou éléments du Code administratif*, 4 voll., Chez Nêve, Librairie de la Cour de Cassation, Paris, 1829, in cui si espone una metodologia di studio del diritto amministrativo fortemente condizionata dalla impostazione positivista. In particolare, tutto ruota, alla ricerca dei principi fondanti della materia, attorno al riordinamento logico delle disposizioni vigenti, mentre alla fonte giurisprudenziale è assegnato un rilievo secondario. La pronuncia di un giudice, a suo avviso, non deve essere mai confusa con le disposizioni legislative o regolamentari. Dalle sentenze possono ricavarsi « utili esempi nell'insegnamento; ma sarebbe pericoloso di far loro accordare un grado di autorità che li erigesse in regole positive » (J.-M. DE GÉRANDO, *Avvertimento*, trad. it. in P. LIBERATORE, *Dell'amministrazione pubblica considerata nei suoi principi e nella loro applicazione per servire da prolegomeni alle istituzioni della legislazione amministrativa pel Regno delle Due Sicilie*, della Sirena, Napoli, 1856, 130).

⁽⁴⁰⁾ In generale, sulla scienza del diritto amministrativo francese, G. LANGROD, *La scienza della pubblica amministrazione in Francia*, Giuffrè, Milano, 1961; P. LEGENDRE, *Histoire de la pensée administrative française*, in AA.VV., *Traité de la science administrative*, Mouton, Paris-La Haye, 1966.

⁽⁴¹⁾ Louis-Antoine Macarel nacque ad Orléans, il 20 gennaio 1790, e morì a Parigi, il 24 marzo 1851. Figlio di un consigliere della Corte di Orléans, studiò diritto a Torino ed a Parigi. Gravità nell'entourage di de Gerando e fu avvocato, professore, consigliere di Stato e pubblicitista. Ricoprì, a partire dal 1828, la cattedra di diritto amministrativo presso l'École de droit. Nel 1830 fu nominato *maître des requêtes au Conseil d'Etat*, poi consigliere di Stato. Fu direttore dell'amministrazione dipartimentale e comunale del Ministero dell'interno. Nel 1849 fu eletto dall'Assemblea nazionale membro del Consiglio di Stato e nominato presidente della *section d'administration*. Su Macarel si v., innanzitutto, le pagine critiche di A. TOCQUEVILLE, *Rapport fait à l'Académie de Sciences morales et politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé Cours de droit administratif*, in ID., *Ouvres complètes*, vol. XVI, Gallimard, Paris, 1989, 185 ss. Si v., inoltre, S.J. BOULATIGNIER, *L.-A. Macarel, in Bibliographie universelle*, Michaud, Paris, 1860, *ad vocem*.

⁽⁴²⁾ L.-A. MACAREL, *Éléments de jurisprudence administrative, extraits de décisions rendes par le Conseil d'État en matière contentieuse*, 2 voll., Dondey-Dupré, Paris, 1818 (dello stesso autore, un decennio dopo, *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Roret, Paris, 1828). Dello stesso periodo, anche altre due opere fondamentali relative all'ordinamento giudiziario ed al Conseil d'Etat:

Cours de droit administratif del 1846 ⁽⁴³⁾, circa ottantamila tra leggi ed ordinanze, secondo quanto riferisce Alexis de Tocqueville, dando vita ad « un véritable code administratif » ⁽⁴⁴⁾.

Il primo periodo, di esplorazione e perimetrazione dei confini del diritto amministrativo, vide all'opera principalmente una generazione di "pratici", dagli interessi eclettici, che elaborarono studi principalmente volti ad inventariare le fonti normative ed a ricostruire gli orientamenti giurisprudenziali.

Tra il Congresso di Acquisgrana e l'avvento della Seconda Repubblica, la letteratura giuridica francese si arricchì di una notevole quantità di opere. A parte qualche eccezione, il livello qualitativo delle stesse non fu eccelso. Esse, tuttavia, fornirono un contributo decisivo alla divulgazione ed all'avanzamento della scienza del diritto amministrativo, sia dal punto di vista della presa di coscienza della nascita di una nuova area di studi, sia da quello del dissodamento e della preparazione del terreno alle più consapevoli analisi di fine secolo XIX. Si tratta, per lo più, di strumenti di ausilio didattico o pratico (repertori, codici, raccolte), predisposti da studiosi provenienti da diverse carriere (amministratori pubblici, consiglieri di Stato, parlamentari), spesso dalla vasta formazione culturale (poeti,

P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Theophile Barrois, Paris, 1810 (e due successive edizioni nel 1818 e 1827); J.-B. SIREY, *Du Conseil d'Etat selon la Charte constitutionnelle*, Cour du Harlay, Paris, 1818. Pierre-Paul-Nicolas Henrion de Pansey (nato a Tréveray, il 28 marzo 1742 e morto a Parigi, il 23 aprile 1829), avvocato al Parlamento dal 1863, nominato dal Senato giudice del *Tribunal de cassation* nel 1800 (della *Cour de cassation* fu anche primo presidente nel 1828) e consigliere di Stato nel 1813, fu tra i giuristi più apprezzati sotto l'Impero e la Restaurazione; Jean-Baptiste Sirey (nato a Sarlat, il 25 settembre 1762 e morto a Limoges, il 4 dicembre 1845) fu un celebre avvocato (avvocato al Consiglio del Re dal 1814), noto soprattutto per la fondazione della *Recueil général des lois et arrêts*, nota anche come *Recueil Sirey*.

⁽⁴³⁾ L.-A. MACAREL, *Cours de droit administrative, professé à la Faculté de droit de Paris (1842-46)*, 4 voll., Inachève, Paris, 1844-1846. Il tentativo di Macarel è certamente il più interessante tra quelli elaborati dagli studiosi del suo tempo, essendo volto alla ricerca dei principi del diritto amministrativo attraverso un percorso di astrazione, improntato alla cernita degli elementi di stabilità e di invariabilità, con conseguente esclusione di quelli cangianti. In Macarel, poi, è molto accentuato il legame del diritto amministrativo con il diritto privato e, in particolare, con il diritto di proprietà.

⁽⁴⁴⁾ Si cfr., su tali profili, L. MANNORI, *Tocqueville critico di Macarel*, in *Quad. fior.*, 1989, 607 ss.; S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo*, cit., 13.

filosofi, storici, antropologi, psicologi). Tra questi, alcuni raggiunsero un elevato grado di notorietà ⁽⁴⁵⁾, ma anche altri, pur meno noti, seppero offrire un apprezzabile contributo ⁽⁴⁶⁾.

Mancava, peraltro, la capacità di ricavare, dal terreno arato e dissodato, i frutti di teoria generale, che inizieranno ad essere colti soltanto a partire dall'ultimo quarto dell'Ottocento. La caratteristica peculiare di questi studi era la « completa indipendenza dalle altre scienze giuridiche »: gli altri rami del diritto (e, in particolare, la

⁽⁴⁵⁾ Oltre a Macarel, Louis-Marie de la Haye de Cormenin (1788-1868), Joseph-Marie De Gérando (1772-1842), Louis-Firmin-Julien Laferrrière (1798-1861, padre del più noto Edouard), Alexandre-François-Auguste Vivien (vero nome, Vivien de Goubert; nato a Parigi, il 3 luglio 1799 ed ivi deceduto, il 7 giugno 1854, fu procuratore generale della Corte d'Appello di Amiens e prefetto di polizia a Parigi nel febbraio 1831; accusato di debolezza ed indecisione durante la repressione delle rivolte dell'estate 1831 e costretto a dimettersi, fu nominato consigliere di Stato e poi eletto deputato nel 1833, divenendo ministro di giustizia, per qualche mese, nel 1840). Questi i titoli delle loro principali opere: L.-M. DE LA HAYE DE CORMENIN, *Questions de droit administratif*, Ridler, Paris, 1822; J.-M. DE GÉRANDO, *Institutes de droit administratif français, ou éléments du Code administratif*, cit.; L.-F.-J. LAFERRIÈRE, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, Cotillon, Paris, 1839; A.-F.-A. VIVIEN, *Études administratives*, Giullaumin, Paris, 1845 (2 ed. in 2 voll. nel 1853).

⁽⁴⁶⁾ Adèle-Gabriel-Denis Bouchéné-Lefer (nato a Parigi, il 4 luglio 1796 e morto a Élancourt, il 3 gennaio 1872; avvocato dal 1821, *maître de requêtes* dal 1832, consigliere di Stato dal 1848), Adolphe Chauveau (nato a Poitiers, il 29 maggio 1802 e morto a Tolosa, il 16 dicembre 1868; avvocato dal 1821, professore a Tolosa dal 1838, divenne anche preside della Facoltà di giurisprudenza nel 1868 e vice-presidente del *Conseil du prisons*), Gabriel-Michel Dufour (detto anche Raffier-Dufour; nato a Moulins, il 2 marzo 1811 e morto a Luxeuil-les Bains, il 30 maggio 1868; avvocato dal 1833, avvocato al *Conseil d'Etat* ed alla *Cour de cassation* dal 1839, deputato dal 1850), Émile-Victor Foucart (nato a Compiègne, il 24 ottobre 1799 e morto a Poitiers, il 6 agosto 1860; avvocato e professore a Poitiers dal 1827), Denis Serrigny (nato a Savigny-les-Beaune, l'8 gennaio 1800 e morto Gevrey-Chambertin, il 17 ottobre 1876; professore a Digione dal 1837, di cui fu anche rettore dal 1867). Questi i titoli delle loro opere più rilevanti: A.-G.-D. BOUCHENÉ-LEFER, *Droit public et administratif français*, 4 voll., Pissin, Paris, 1830-1840; A. CHAUVEAU, *Principes de compétence et de juridiction administratives*, Cotillon, Paris, 1841; G.-M. DUFOUR, *Traité general de droit administratif appliqué*, 4 voll., Delamotte, Paris, 1843-45; E.-V. FOU CART, *Eléments de droit public et administratif ou exposition methodique des principes du droit public positif*, 3 voll., Videcoq, Paris, 1834-35; D. SERRIGNY, *Traité de l'organisation, de la competence et de la procedure en matière contentieuse administrative, dans leur rapport avec le droit civil*, Joubert, Paris, 1842.

scienza del diritto privato) erano tenuti in scarso conto ⁽⁴⁷⁾. Al contrario, sotto l'influenza dell'elettismo, vi era una sostanziale promiscuità tra i contenuti giuridici e quelli politici, economici, filosofici e storici.

Si è detto, in precedenza, che molte opere erano state elaborate a fini didattici. In effetti, nel periodo citato, fiorirono i corsi universitari di diritto amministrativo. Nel 1819, Joseph-Marie De Gérando ⁽⁴⁸⁾ teneva a Parigi il primo corso di *Droit public et administratif*, testimonianza del quale è conservata nel periodico *Thémis*, uno tra i più efficaci strumenti di diffusione della nuova scienza ⁽⁴⁹⁾. Nonostante una breve fase di arresto, provocata, a seguito della Restaurazione, dalla abolizione, nel 1823, delle cattedre di diritto amministrativo, l'insegnamento della materia riprese con rinnovato vigore. Nel 1828, venne nuovamente istituita la cattedra parigina e nel 1837 l'insegnamento venne reso obbligatorio in tutte le università del Regno.

Questo spiega la ragione per la quale tra gli anni Trenta e la metà degli anni Quaranta del XIX secolo si ebbe « il periodo più fervido della scienza francese del diritto amministrativo, sia per il numero e il valore degli scrittori, sia perché, superata la prima fase,

⁽⁴⁷⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 220-221. In tal senso, Macarel e Laferrière costituiscono una parziale eccezione.

⁽⁴⁸⁾ Joseph-Marie de Gérando nacque a Lione, il 29 febbraio 1772, e morì a Parigi, il 10 novembre 1842. Di famiglia alto borghese, fu scienziato di amplissima cultura: fu filantropo, antropologo (è considerato il fondatore dell'antropologia francese), etnologo, linguista e si dedicò anche a studi filosofici. Frequentatore del circolo culturale di Madame de Staël, fu nominato grand'ufficiale della Legion d'onore nel 1810 e *maître des requêtes au Conseil d'Etat*, poi, l'anno successivo, consigliere di Stato. Nel 1812, nominato da Napoleone barone di Rathsamhausen, divenne intendente della Haute Catalogne e, poi, dal 1819 al 1821 e, dal 1829 al 1842, professore di diritto amministrativo presso la *faculté de droit* di Parigi. Fu membro del *Bureau consultatif des arts et du commerce*.

⁽⁴⁹⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 219, ricorda che nel primo volume della rivista, del 1819, era contenuto il *Discours d'ouverture du cours de droit public et administratif* di De Gérando, nonché il *Plan général du cours*. Altre lezioni vennero pubblicate nei successivi volumi.

Sull'insegnamento di De Gérando si v., tra gli altri, M. VENTRE-DENIS, *L'administration publique comme matière d'enseignement à la Faculté de droit de Paris dans le premier tiers du 19e siècle*, in *JEV*, 1989, 105 ss.

De Gérando fu titolare della prestigiosa cattedra parigina sino alla morte. Gli successe Macarel.

l'indirizzo delle opere da analitico divenne sempre più sistematico »⁽⁵⁰⁾.

E, in effetti, alcuni tra gli studi segnalati possedevano non infondate ambizioni trattatistiche, fornendo un panorama completo, ordinato, « monumentale »⁽⁵¹⁾ dei contenuti normativi della disciplina (gli *Istituti* di De Gérando, in primo luogo, ma anche il *Corso* di Macarel, il *Trattato* di Cormenin⁽⁵²⁾, il *Corso* di Firmin Laferrière⁽⁵³⁾), che « diedero alla scienza francese una posizione dominante fra i paesi dell'Europa continentale non germanica »⁽⁵⁴⁾.

Come è stato rilevato, il valore culturale e concettuale dei contributi deve essere individuato, più che nella qualità ricostruttiva,

⁽⁵⁰⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 219.

⁽⁵¹⁾ L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 278.

⁽⁵²⁾ Louis-Marie de la Haye, visconte di Cormenin, nacque a Parigi, il 6 gennaio 1788, ed ivi morì, il 6 maggio 1868. Di famiglia nobile, figlio e nipote di luogotenenti generali dell'ammiragliato, divenne avvocato ad appena vent'anni, ma fu anche autore di *pamphlet* politici e di poemi. Nel 1810 fu nominato da Napoleone uditore al Consiglio di Stato e, nel 1814, *maître des requêtes* sovrannumerario. Luigi XVIII gli conferì il titolo di cavaliere della Legion d'onore e lo nominò barone nel 1818 (Carlo X lo fece visconte nel 1826). Nel 1828 entrò alla Camera dei deputati come membro del centro sinistra, in forte opposizione nei riguardi del governo di Carlo X, realizzando, sotto lo pseudonimo di Timon celebri *pamphlet* contro la tirannia e gli abusi politici ed amministrativi. Nel 1830 firmò il manifesto di protesta contro la dinastia d'Orléans, ma si dimise sia dal Consiglio di Stato sia da parlamentare. Fu però immediatamente rieletto nelle fila dell'estrema sinistra nel 1831. Perse il seggio nel 1846, avendo rifiutato di ritrattare i contenuti di un suo *pamphlet* sugli attacchi alla libertà religiosa. Sostenitore del suffragio universale, denunciò la corruzione elettorale e, dopo la rivoluzione del 1848, fu eletto all'Assemblea costituente, divenendone uno dei vice-presidenti. Fu membro e presidente della commissione costituzionale e prese parte alla redazione della Costituzione repubblicana. I dissidi sorti all'interno della stessa lo indussero a dare le dimissioni. Fu eletto consigliere di Stato e presidente della sezione del contenzioso. Dopo il colpo di Stato del 1851, avendo preso le difese di Luigi Napoleone, accettò l'incarico di consigliere di Stato dell'Impero. Fu nominato membro dell'*Académie de les Sciences morales et politiques* e commendatore della Legion d'onore. Su Cormenin, R. DE LACHARRIÈRE, *Cormenin, politique pamphlétaire et fondateur du droit administratif*, in *Revue de droit public*, 1940, 151 ss.

⁽⁵³⁾ Louis-Firmin Julien Laferrière nacque a Jonzac, il 6 novembre 1798, e morì a Parigi, il 14 febbraio 1861. Di famiglia borghese, avvocato dal 1821, prima ad Angoulême e poi a Bordeaux, fu professore di diritto amministrativo a Rennes dal 1838, consigliere di Stato dal 1849 e Rettore dell'Accademia di Tolosa. Fu nominato membro dell'*Académie des Sciences morales et politiques* nel 1855.

⁽⁵⁴⁾ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, 2 ed., Giuffrè, Milano, 1988, 31.

nella capacità di « sgrossare *la nozione ottocentesca di amministrazione pubblica* » e, cioè, di « adottare un criterio separatista a carattere “materiale” » tra amministrazione e giustizia, con la conseguenza che la moderna scienza del diritto amministrativo non poté che indirizzarsi verso uno sviluppo conseguente e funzionale a tale scelta originaria ⁽⁵⁵⁾.

Lo sviluppo della scienza giuridica francese era giunta al “punto morto” innanzi descritto alla metà del secolo XIX. Trascorsero alcuni decenni di “buio culturale” prima che un celebre consigliere di Stato, Édouard Louis Julien Laferrière ⁽⁵⁶⁾, figlio di Firmin, riuscisse a tirare fuori dalle secche dell’esegetica la scienza del diritto pubblico francese, donandole nuova linfa mediante un’opera che, affermava Giannini nel 1940, « è ancor oggi uno dei pilastri del diritto amministrativo » ⁽⁵⁷⁾. Ma soltanto tra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo — a seguito e, per alcuni versi, in contrasto rispetto all’impulso della scienza giuridica tedesca — il diritto amministrativo francese tornò agli antichi fasti, per merito, in particolare, dell’accesa rivalità tra i due maggiori esponenti del realismo d’oltralpe, Maurice Hauriou ⁽⁵⁸⁾, creatore della teoria istituzionale, e

⁽⁵⁵⁾ L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 281.

⁽⁵⁶⁾ Édouard Louis Julien Laferrière nacque ad Angoulême, il 26 agosto 1841, e morì a Borbonne-les-Bains, il 2 luglio 1901. Figlio di Firmin, fu avvocato e giornalista e si oppose al regime autoritario di Napoleone III. Nominato *maître des requêtes* e commissario di governo nella commissione che sostituì il Consiglio di Stato nel 1870, fu confermato nell’incarico dalla legge del 1872. Direttore generale dell’amministrazione dei culti, fu nominato presidente della sezione del contenzioso del Consiglio di Stato nel 1879, divenendo vice-presidente del *Conseil d’Etat* nel 1886. Nel 1898 fu nominato governatore dell’Algeria e, infine, procuratore generale della *Cour de cassation* nel 1900.

E.L.J. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 voll., Berger-Levrault e C.ie, Parigi, 1888-89. Su Laferrière si v. il libro di P. GONOD, *Édouard Laferrière. Un juriste au service de la République*, LGDJ, Parigi, 1997. Si v. anche P. GONOD, *Édouard Laferrière (26 août 1841-2 juillet 1901)*, in *Édouard Laferrière. Textes réunis et présentés par Pascale Gonod*, Puf, Paris, 1999, 1 ss.

⁽⁵⁷⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 126.

⁽⁵⁸⁾ Maurice Hauriou nacque a Ladiville, nello Charente, il 17 agosto 1856, e morì a Tolosa, il 12 marzo 1929. Figlio del notaio di Deviat, si laureò a Bourdeaux, avviandosi agli studi di diritto romano. Sin dalle sue prime opere, si dedicò all’approfondimento del rapporto tra diritto privato e diritto pubblico per il tramite della scienza storica e sociale. Professore aggregato a Tolosa dal 1882, ottenne la cattedra di storia generale del diritto. Dal 1888, contro la sua volontà, coprì la cattedra di diritto

Léon Duguit (59), sostenitore della teoria del diritto oggettivo e del

amministrativo, contribuendo in modo decisivo all'acquisizione di piena autonomia di tale ramo del diritto, anche attraverso l'influenza delle scienze sociali. Attraverso l'elaborazione della teoria istituzionale, propose un approccio al diritto pubblico fondato su basi classiche, derivanti dal diritto romano: per lui il diritto pubblico non poggiava sull'idea di scopo e, cioè, sull'interesse pubblico, ma sull'istituzione che ne costituiva l'oggetto e, quindi, lo Stato. Fu professore di diritto pubblico e preside della Facoltà di diritto di Tolosa dal 1906 al 1926. Fu l'indiscussa guida della cd. *école de la puissance public*, nonché l'elaboratore della teoria istituzionale, in contrapposizione alle tesi di Duguit. Queste, a suo avviso, conducevano ad una concezione totalizzante della cosa pubblica, con un'eccessiva compressione dei diritti individuali. La visione di Hauriou, ispirata ad un criterio induttivo, era, invece, più moderata, dal momento che, per lui, l'unità fondamentale dell'azione era fondata sul modello deliberativo, con sue regole e funzioni proprie, e compresa in seno allo Stato, che poteva essere considerato l'istituzione delle istituzioni. La nozione di istituzione valorizzava, in particolare, il diritto giurisprudenziale ed il ruolo regolatore svolto dal giudice, che fungeva da punto di equilibrio della sovranità dello Stato, legata invece al ruolo dell'esecutivo ed all'espressione della volontà generale per il tramite della legge.

Tra le sue opere, in particolare, M. HAURIU, *Precis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose & Forcel, Paris, 1892; ID., *La science sociale traditionnelle*, Larose & Forcel, Paris, 1896.

(59) Léon Duguit nacque a Libourne, nel 1859, e morì a Bordeaux, nel 1928. Figlio di un avvocato, studiò a Bourdeaux e divenne giovanissimo avvocato. Nel 1882, a soli ventiquattro anni vinse la cattedra di storia del diritto presso l'Università di Caen, trasferendosi quattro anni dopo a Bourdeaux, dove insegnò economia politica e diritto costituzionale, schierandosi in favore dell'insegnamento della sociologia nelle facoltà giuridiche. Nel 1891 svolse un corso di sociologia giuridica, con la partecipazione anche di Émile Durkheim. Fu consigliere municipale a Bourdeaux dal 1908 al 1912. Fu preside della Facoltà giuridica dell'Università di Bourdeaux dal 1919. Nel 1926, con Hans Kelsen e František Weyr, fondò la *Revue internationale de théorie du droit*. Oltre ad essere l'ideatore del cd. positivismo sociologico, fu il maggior esponente della scuola di Bourdeaux, la cd. *école du service public*, che annoverava, tra i suoi allievi, Roger Bonnard e Marc Réglade e, tra i suoi epigoni, Gaston Jèze (Tolosa, 2 marzo 1869-Deauville, 5 agosto 1953) e Georges Scelle. In contrasto al metodo ipotetico-deduttivo della dogmatica giuridica, egli sosteneva la necessità di applicare al diritto il metodo empirico delle scienze sociali, al fine, da un lato, di identificare il diritto come strumento di limitazione dello Stato e, dall'altro, di tener conto dei mutamenti economici e dei bisogni sociali per aggiustare continuamente il campo delle sue attività. La teoria realista ed oggettiva del diritto, dai contenuti vagamente giusnaturalistici, costituiva un attacco frontale alle finzioni giuridiche soggettive tedesche, che costruivano lo Stato come persona giuridica dotata di sovranità. Per Duguit il principio di legalità rappresentava la semplice trasposizione del diritto oggettivo, che corrispondeva alla regola sociale della solidarietà o dell'interdipendenza sociale. La legittimità dei governanti, pertanto, proveniva esclusivamente dalla conformità della

servizio pubblico. Sotto il profilo della teoria generale dello Stato, poi, si affermò la cd. scuola della sovranità nazionale, fondata sul concetto di “nazione”, in contrapposizione alla concezione tedesca della personalità giuridica dello Stato: tra i più convinti sostenitori di tale tesi vi sarà Louis Jean Baptiste Henry Berthélemy⁽⁶⁰⁾, mentre su posizioni meno distanti dalle tesi della giuspubblicistica tedesca si posero Léon Michoud⁽⁶¹⁾ e Adhémar Esmein⁽⁶²⁾ e, soprattutto, il positivista Raymond Carré de Malberg⁽⁶³⁾.

loro azione con questa regola sociale. Duguit fu convinto sostenitore, inoltre, della teoria monista, per la quale tra diritto privato e diritto pubblico non vi sono differenze. Al centro della sua visione dello stato vi era la nozione di servizio pubblico, che costituiva lo strumento attraverso cui poteva essere individuata, finalisticamente, l'attività dello Stato. La nozione di servizio pubblico, peraltro, diveniva il cavallo di Troia attraverso cui l'attività dello Stato andava sempre più estendendosi, sicché, nata la teoria di Duguit per individuare le forme di limitazione giuridica dell'attività statale, essa si trasformava in meccanismo di lievitazione di tali attività per il tramite della nozione ampia di *service public*.

Tra le sue opere, in particolare, L. DUGUIT, *La théorie générale de l'Etat*, 2 voll., Fontemoing, Paris, 1901-03; ID., *Traité de droit constitutionnel*, 5 voll., Fontemoing, Paris, 1911.

⁽⁶⁰⁾ Henri Berthélemy nacque a Oucques, il 3 dicembre 1857, e morì a Parigi, il 4 settembre 1943. Professore di diritto amministrativo presso le Facoltà di diritto delle Università di Lione e di Parigi: di quest'ultima fu anche preside, dal 1822. H. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, Paris, 1900.

⁽⁶¹⁾ Léon Michoud nacque a Lione, il 3 giugno 1855, e morì a Grenoble, il 4 gennaio 1916. Avvocato, divenne professore ad Aix nel 1883 e, poi, dal 1884 a Grenoble, dove rimase per tutta la carriera, insegnando diritto internazionale privato e diritto amministrativo. Tra le sue opere, in particolare, L. MICHOD, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, 2 voll., Paris, 1906-09.

⁽⁶²⁾ Adhémar Esmein (vero nome, Jean-Paul-Hippolyte-Emmanuel Esmein) nacque a Ouverac, il 1° febbraio 1848, e morì a Parigi, il 20 luglio 1913. Studiò a Parigi, divenendo avvocato. Aggregato nel 1875, insegnò a Douai diritto criminale e storia del diritto. Trasferitosi a Parigi, insegnò dapprima diritto commerciale e diritto romano, per poi essere il primo professore di storia del diritto a Parigi, dal 1881. A partire dal 1890 insegnò anche diritto costituzionale, divenendo uno tra i maggiori costituzionalisti francesi. Fu membro della commissione per la revisione del Codice civile nel 1904 e del *Tribunal des conflits* tra il 1908 ed il 1911. Tra le sue opere, in particolare, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Larose & Forcel, Paris, 1896.

⁽⁶³⁾ Raymond Carré de Malberg nacque a Strasburgo, il 1° novembre 1861 ed ivi morì, il 21 marzo 1935. Dopo aver ottenuto l'aggregazione nel 1890, insegnò a Caen, Nancy e, infine, a Strasburgo. Giuspubblicista positivista, convinto della necessità di

1.3. *Giovanni Manna, l'astrattismo liberale e l'approccio economico-amministrativo.*

L'influenza scientifica francese rivestì, anche nel Regno delle Due Sicilie, un ruolo dominante e di grande rilievo. Sin dagli anni Trenta del XIX secolo, tuttavia, il metodo esegetico fu oggetto di severe critiche e di un repentino accantonamento, sulla scorta di una serie di contributi, che, pur prendendo le mosse da diverse posizioni teoriche (storicismo tedesco, eclettismo francese, giusnaturalismo vichiano cattolico, hegelismo), erano tutte orientate all'apertura della cultura giuridica alla storia, all'economia, alle scienze sociali ⁽⁶⁴⁾.

In seno a tale rinnovato e dinamico contesto culturale, si inserisce l'opera dello studioso che, assieme a Romagnosi, può essere considerato il principale esponente della prima generazione degli scienziati del diritto amministrativo, il napoletano Giovanni Manna ⁽⁶⁵⁾, fortemente ispirato all'umanitarismo ed utilitarismo illuministico di Gaetano Filangieri ⁽⁶⁶⁾.

Questi è autore, tra il 1840 ed il 1842, dei tre volumi de *Il Diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie* ⁽⁶⁷⁾, un'opera definita

depoliticizzare lo studio del diritto costituzionale, la sua opera più celebre è R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté generale*, Sirey, Paris, 1931.

⁽⁶⁴⁾ Sul tema, si v., in particolare, O. ABBAMONTE, *Potere pubblico e autonomia privata*, cit., 50 ss., che cita gli studi di Giuseppe Ferrigni, Salvatore Marchese, Luigi Blanch.

⁽⁶⁵⁾ Per informazioni biografiche su Giovanni Manna (1813-1865) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁶⁶⁾ Sul Filangieri quale fonte di ispirazione teoretica e filosofica di Giovanni Manna, si v., in particolare, O. ABBAMONTE, *Potere pubblico e privata autonomia*, cit., 77 ss.

⁽⁶⁷⁾ G. MANNA, *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie. Saggio teoretico, storico e positivo*, vol. I, Insegna di Dante, Napoli, 1840. Gli altri due volumi furono pubblicati, rispettivamente, nel 1842 e nel 1847. Una seconda edizione del primo volume fu pubblicata, con lievi modifiche, con il titolo *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo ossia Introduzione alla scienza ed alle leggi dell'amministrazione pubblica*, Stabilimento tipografico del cav. Gaetano Nobile, Napoli, 1860. Una terza edizione, suddivisa in due volumi, fu ripubblicata postuma a Napoli, nel 1876 (*Principii di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1876), a cura dell'avv. Giovanni Telesio, *Con appendici e note sullo stato attuale della legislazione e giurisprudenza amministrativa italiana, e col confronto della legislazione dei principali Stati d'Europa e d'America*, che ricostruisce,

«robusta» da Massimo Severo Giannini, «la quale per alcuni concetti anticipava anche sulla dottrina francese, e la superò se non altro nella chiarezza della costruzione e nella precisione concettuale terminologica e d'informazione»⁽⁶⁸⁾.

Il maggior pregio dell'opera di Manna è stato quello di tentare di costruire un sistema del diritto amministrativo attraverso un metodo c.d. espositivo, mirante all'individuazione dei principi generali della materia. Tale approccio metodologico è, di per sé, testimone della reazione all'esegesi, preferendo delinearci le invarianti anziché procedere all'analisi della legislazione positiva⁽⁶⁹⁾. In relazione a quest'ultima, anzi, l'approccio di Manna è di tipo quasi giusnaturalistico, dal momento che la legislazione non deve far altro che elaborare principi immutabili di eterna giustizia.

Peraltro, come è stato rilevato, l'astrattismo liberale del giurista napoletano costituiva l'approccio più congeniale e, forse, l'unico consentito per chi volesse individuare gli elementi fondanti del diritto amministrativo in un contesto di forte incoerenza ed inadeguatezza legislativa, quale quello del Regno delle Due Sicilie negli anni Quaranta del XIX secolo. L'astrattismo (non, peraltro, il dogmatismo) rappresentava, dunque, un artificio teorico necessario al fine di prendere le distanze dalla contingente e deviante realtà offerta non soltanto dal governo borbonico, ma anche dagli altri ordinamenti giuridici dell'epoca⁽⁷⁰⁾.

oltre all'evoluzione legislative, anche i principali contributi dottrinali italiani ed europei, in particolare francesi e tedeschi.

⁽⁶⁸⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 235.

⁽⁶⁹⁾ Un po' sulla falsariga del metodo esposto da Macarel e, soprattutto, da Laferrière padre, ma poi non rigidamente seguito da costoro in fase di esecuzione.

⁽⁷⁰⁾ Per G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 51, il metodo per principi era quello maggiormente idoneo a «manifestare critica e insoddisfazione verso la legislazione amministrativa nazionale, e verso gli assetti amministrativi (centralizzatori ed autoritari) derivanti dal modello francese e diffusi in tutto il continente europeo. Inoltre tale metodo critico era anche il più adatto a chi voleva, come Manna, proporre un modello di sistema amministrativo ispirato ai principi giuspolitici del liberalismo economico settecentesco».

Secondo O. ABBAMONTE, *Potere pubblico e privata autonomia*, cit., 147, «alla concezione [...] idealistica del Manna [ha] fortemente contribuito la sua scelta metodologica, più volte definita "astrattizzante", di non confrontarsi direttamente con l'ordinamento positivo di alcuno Stato contemporaneo; il che, se ha consentito al giurista

Per Manna, la lente economica rappresenta la chiave di lettura attraverso cui è possibile (sulla falsariga delle concezioni lockiane e, soprattutto, humboldtiane, sul ruolo attivo dello Stato quale motore dello sviluppo sociale) evidenziare il forte collegamento tra Stato e società. Il suo sistema di diritto amministrativo, difatti, era pervaso dalla tradizione culturale delle dottrine economiche del secolo dei lumi (in particolare, di quelle fisiocratiche). Egli, studioso di vasta cultura (era, tra l'altro, un fine letterato), era sì un apprezzato giurista, ma, soprattutto, un economista. Insegnò tutta la vita economia politica ed ebbe prestigiosi incarichi governativi legati alla gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

In Manna, l'approccio economico-amministrativo è assolutamente prevalente. A seguito di un'analitica disamina storica (attraverso cui si evidenziano le vicende che portano il « diritto politico » all'autonomia rispetto al diritto privato) ⁽⁷¹⁾, la scienza amministrativa è collocata nel punto di confluenza tra pensiero economico e giuridico. Il diritto amministrativo, anzi, non può che svilupparsi in concomitanza della scienza economica e viceversa: entrambi si affermano quali strumenti di dissoluzione delle organizzazioni politico-economiche feudali. A suo avviso, lo Stato deve rispondere al delicato ruolo di ordinatore dei rapporti economici: in tale contesto, l'amministrazione è chiamata a formare ed a diffondere la ricchezza pubblica ed il diritto amministrativo a studiare le norme che regolano la concentrazione e la diffusione di tali risorse ⁽⁷²⁾. Il diritto amministrativo, quale ramo autonomo del diritto, « si configura, perciò, come una descrizione dei limiti e dei confini che le pubbliche amministrazioni devono rispettare nello svolgimento della loro (necessaria ed opportuna) attività di titolari di ricchezze » ⁽⁷³⁾.

In una visione bipolare, strumentale e funzionale, dello Stato,

d'individuare con estrema lucidità, concretezza e modernità principi fondamentali per l'attività pubblica, ha rappresentato un velo per la rilevanza dei continui contrasti che la sempre più incisiva attività amministrativa provoca lungo il suo cammino. O, quanto meno, ha permesso al giurista di non porsi il problema ».

⁽⁷¹⁾ Su tali profili, tra gli altri, C. VIDETTA, *Manna, Gianquinto e Meucci: la riflessione giuspubblicistica tra Romagnosi e Orlando*, in R. FERRARA-S. SICARDI (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia*, cit., 489 ss.

⁽⁷²⁾ G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 47-48.

⁽⁷³⁾ G. REBUFFA, *op. ult. cit.*, 63.

Manna elabora la teoria del « doppio movimento », per la quale esso deve operare, dapprima, al « concentramento di forza morale e fisica, cioè d'intelligenza e di braccia, per lo quale si costituisca una personalità intelligente ed operante » (quella che l'autore definisce l'amministrazione di Stato), e, poi, alla espressione della forza raccolta, in modo che essa possa « diffondersi dal centro sopra tutta la massa degl'individui nel cui interesse fu raccolta » (quella che l'autore definisce l'amministrazione civile) ⁽⁷⁴⁾. Rilievo centrale, in tale contesto, è assunto dall'attività amministrativa, sia al fine della verifica del conseguimento dello scopo prefissato, sia in funzione delle determinazioni dei limiti all'esercizio del potere. In una visione moderatamente statalista ed organicista, l'attività amministrativa è ricondotta « ad un'azione suppletiva volta a garantire il libero dispiegamento delle autonomie individuali, dell'iniziativa privata e delle leggi del mercato » ⁽⁷⁵⁾.

Tale costruzione consente a Manna di individuare una serie di principi, invariabili e costanti, che presiedono al doppio movimento (che, con termini odierni, potrebbe essere articolato in attività strumentale ed attività finale): il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, per il quale « tanta forza si raccolga al centro quanta è strettamente necessaria allo scopo dello Stato »; il principio di celerità dell'azione, ai sensi del quale « il doppio cammino della forza che si raccoglie e si diffonde » deve essere per « quanto è possibile breve e spedito », poiché « quanto più si allenta il passo dell'azione dello stato, tanto più cresce la difficoltà e il dispendio delle forze e tanto più diventa facile l'agguato degl'interessi individuali »; il principio della centralità dell'interesse pubblico e del divieto di sviamento di potere, secondo cui « se la forza sociale o nel suo cammino concentravasi o nel suo cammino diffusavasi viene deviata o distorta, ciò non può avvenire se non per essersi intrusi degl'interessi individuali »: ciò che conta, pertanto, è la valutazione sostanziale circa il corretto uso del potere amministrativo, ma non a

⁽⁷⁴⁾ G. MANNA, *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie. Saggio teoretico, storico e positivo*, vol. I, cit., 31-32.

⁽⁷⁵⁾ G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, vol. I, *Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali. Amministrazione e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998, 163.

garanzia dell'interesse privato leso (angolazione irrilevante per quei tempi, non essendo l'amministrato ritenuto titolare di un diritto suscettibile di esser fatto valere in giudizio nei confronti della pubblica amministrazione), bensì al fine di verificare il conseguimento dello scopo prefissato e del risultato utile alla collettività. È il mancato perseguimento del fine, dunque, che, in una visione economicistica ed in un'ottica di buon andamento, funge da punto di riferimento per la valutazione relativa all'attività esercitata. Come è stato rilevato, in tal modo, la dialettica tra il potere pubblico e gli interessi privati è risolta al proprio interno, in virtù « di una concezione venata da una certa presenza hegeliana e statalistica » (76).

La componente idealistica, d'altra parte, emerge chiaramente nel momento in cui ci si allontana dall'indagine di tipo normativo e codicistico, tipica dell'orientamento esegetico, per elaborare un sistema poggiante su una serie di principi regolatori desunti dall'analisi delle « parti confuse », al fine di « trovare in esse ordine ideale rigorosamente logico » (77).

Il contributo di Manna fu importante, dunque, per tre principali ragioni. Innanzitutto, la sua opera e, in particolare, la prima parte, *I Principi*, costituisce il primo apprezzabile tentativo di conferire un ordine sistematico alla materia: la sua elaborazione per principi generali, disancorata dalla produzione legislativa, influenzò in modo significativo i successivi studi dei preorlandiani. In secondo luogo, il suo approccio metodologico, eclettico ed idealista, principalmente influenzato dai fattori economici, ha consentito, da un lato, di superare l'approccio esegetico e, dall'altro, di delineare, per il tramite dell'attività amministrativa, un diverso ruolo (più attivo) per lo Stato moderno, con la conseguente elaborazione di un rapporto tra Stato e società diverso rispetto a quello fin lì delineato dalla scienza giuridica d'oltralpe. In terzo luogo, viene ridisegnata in modo originale la configurazione dei rapporti tra diritto amministrativo e diritto privato, dal momento che, sebbene permangano elementi di ispirazione del primo al secondo (intendendosi il diritto amministrativo come « una più larga applicazione del diritto pri-

(76) In ordine a tali profili, O. ABBAMONTE, *Potere pubblico e privata autonomia*, cit., 140. Su quanto si è sin qui detto, si v., della medesima opera, le pagine 120-145.

(77) G. MANNA, *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, cit., 68-69.

vato»; «onde sarà ben detto che nel diritto privato si trovino i principi vitali del diritto pubblico»), si assiste, al contempo, all'emersione di una netta distinzione tra i due mondi, costruita soprattutto sulla circostanza per la quale caratteristica primaria del diritto amministrativo è data dallo strettissimo rapporto con la scienza economica ⁽⁷⁸⁾.

2. *La seconda metà dell'Ottocento ed i primi tentativi di elaborazione sistemica.*

L'approccio metodologico di Giovanni Manna diede impulso, nella seconda metà dell'Ottocento e, in particolare, in epoca postunitaria, a studi eclettici, tendenzialmente improntati a finalità di sistemazione.

La maggior parte tra tali contributi (cui faceva da contraltare una produzione minoritaria, il cui principale esponente fu, come si vedrà nel prosieguo, Giuseppe Mantellini) — mentre attribuivano scarso rilievo al dato positivo e nessuna attenzione agli sviluppi giurisprudenziali, privilegiando l'astratta individuazione dei principi generali e delle invariabili — prevedevano, in opposizione all'orientamento divulgativo ed esegetico, aperture nei riguardi delle altre scienze sociali e la tendenziale applicazione, al diritto amministrativo, del medesimo regime del diritto privato ⁽⁷⁹⁾.

La propensione alla razionalizzazione sistematica è semplice da motivare. Si trattava, da un lato, di riempire di contenuti scientifici un ramo "giovane" del diritto e di comprenderne i precisi confini e, dall'altro, di privilegiare un ruolo dello scienziato del diritto amministrativo mirante all'interpretazione critica della realtà, anziché alla mera registrazione della stessa, anche al fine di contribuire attivamente all'edificazione delle nuove strutture dell'Italia unita. La legge ed il dato positivo restavano sempre il principale punto di riferimento del giurista, ma esse rispondevano ad un criterio strumentale, consentendo a questi di ricavarne i principi del diritto amministra-

⁽⁷⁸⁾ Su tali profili, G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 33 ss.

⁽⁷⁹⁾ Su questi aspetti, in particolare, G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit., 166 ss.

tivo. Tra l'altro, l'atteggiamento antiformalistico e l'abitudine a porsi in posizione critica, a dovuta distanza, rispetto alla produzione legislativa, sarebbe stato alla base dell'orientamento gradualmente antistatalista dello scienziato del diritto amministrativo in epoca preorlandiana.

Per gli studiosi di questo periodo, poi, il diritto amministrativo, a differenza di altri rami del diritto, doveva essere aperto alle influenze provenienti dalle scienze sociali e, in particolare, alla storia, alla filosofia, alla sociologia, all'economia, poiché soltanto attraverso un approccio interdisciplinare si sarebbe potuto pervenire ad un'approfondita conoscenza del fenomeno giuridico ed all'individuazione dei principi del diritto amministrativo. Va rilevato, tra l'altro, che l'apertura alle scienze sociali è alla base dell'asserita indistinzione tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione.

Sotto il profilo dei rapporti con altri rami del diritto, infine, accanto ad una difficoltà di distinzione rispetto al "diritto politico" (o, meglio, al diritto costituzionale), la caratteristica principale del periodo è costituita dalla tendenziale reiezione del principio di specialità del diritto amministrativo e, dunque, dalla possibilità di trasfondere in esso i criteri propri del diritto privato. Ad accentuare tale profilo contribuì in modo sensibile anche l'evoluzione normativa del periodo e, in particolare, la legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo.

Tutti i caratteri sin qui evidenziati sarebbero stati oggetto di critica da parte di Vittorio Emanuele Orlando, nelle celebri produzioni della seconda metà degli anni Ottanta del XIX secolo.

Vanno segnalate, infine, negli anni in questione, tre ulteriori linee di tendenza. Sotto il profilo delle aree di studio, numerosi contributi ebbero ad oggetto le modalità e le forme attraverso cui pervenire, raggiunta l'unità nazionale, all'unificazione amministrativa: il tema, dunque, del centralismo e del decentramento amministrativo. In ordine all'evoluzione della scienza del diritto amministrativo, il graduale sviluppo di una vera e propria scienza nazionale, con la conseguente attenuazione delle diversità di scuola legate alle peculiarità regionalistiche degli Stati preunitari. In riferimento alle influenze derivanti da altri ordinamenti, infine, si ebbe un diminuito rilievo della scienza del diritto francese ed un'accresciuta attenzione per quella tedesca, ma in un clima tendenzialmente meno propenso

alla recezione ed alla imitazione di modelli stranieri e più indirizzato verso la valorizzazione del proprio patrimonio di cultura giuridica.

L'Italia postunitaria, d'altra parte, era fragile ed informe, sia sotto il profilo istituzionale, sia sotto quello amministrativo, con un'enorme distanza tra paese legale e paese reale, condizionata, nel rapporto tra Stato e società, da taluni squilibri di fondo (questione economica, questione meridionale, allargamento del suffragio e della società civile) che avrebbero accompagnato la crescita del paese per alcuni decenni ⁽⁸⁰⁾. I tempi, dunque, non erano certo maturi per l'individuazione di chiavi di lettura per lo studio del diritto amministrativo.

2.1. *Federico Persico e la teoria dei nessi organici.*

Sulla stessa lunghezza d'onda di Giovanni Manna, di rifiuto del positivismo giuridico e del ruolo meramente esegetico del giurista, si pose l'ultimo esponente del cattolicesimo giuridico napoletano, Federico Persico ⁽⁸¹⁾.

Questi — in netta antitesi rispetto alla concezione rousseauiana dello Stato, per la quale la sovranità statale, esercitata attraverso il primato della legge, costituisce la fonte esclusiva del diritto, ed in aperto rifiuto della teoria kantiana della coesistenza delle libertà — riteneva che la formazione del nuovo Stato unitario dovesse ruotare attorno al « criterio della rappresentanza corporativa e pluralista degli interessi organizzati dei singoli ceti sociali e dei bisogni concreti, espressi dalla proprietà e dal territorio » ⁽⁸²⁾.

In tal senso, attraverso un percorso di politica del diritto, incentrato principalmente sul rapporto tra politica ed amministra-

⁽⁸⁰⁾ Su questi temi si v., per tutti, il fondamentale volume di A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960.

⁽⁸¹⁾ Per le scarse informazioni biografiche su Federico Persico (1829-1919) si v. la scheda biografiche in appendice a questo volume.

Tra le sue opere, oltre ai due volumi dei *Principii di diritto amministrativo* (Stabilimento tipografico dei classici italiani, Napoli, 1866-74), occorre ricordare l'importante studio monografico su *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazioni e proposte*, Riccardo Marghieri, Napoli, 1885.

⁽⁸²⁾ G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 194 (ma si v. anche 191-201, fondamentali per comprendere i principali contenuti dell'opera di Persico).

zione, Persico, aderendo ad una concezione vichiana della storia, elaborava una teoria antropomorfica dello Stato piuttosto diversa rispetto a quella, edificata sulla sovranità statale e sul rapporto di gerarchia, che sarebbe stata sviluppata da Vittorio Emanuele Orlando e dalla scuola italiana del diritto pubblico.

In Persico, la visione antropomorfica mirava alla valorizzazione delle rappresentanze di interessi e del rapporto tra Stato, enti locali, società civile e formazioni sociali⁽⁸³⁾. Per la teoria dei nessi organici, lo Stato-persona è costituito da membra e da organi, tutti fondamentali al fine di consentire allo Stato di vivere e di agire. Sicché, lo Stato e le sue membra (gli enti locali e le formazioni sociali), in una concezione naturalistica del rapporto, dovevano improntare le loro relazioni alla ricerca di un armonico equilibrio tra centro e periferia, dovendosi escludere, da un lato, che province e comuni potessero porsi in posizione di indipendenza rispetto all'autorità statale (in quanto, per l'appunto, membra dello Stato) e che gli individui ed i corpi intermedi potessero far prevalere il fine egoistico rispetto all'interesse generale e, dall'altro, che lo Stato finisse per prevaricare, in un'ottica centralizzante, gli interessi localistici⁽⁸⁴⁾.

La formazione dello Stato nuovo, dunque, riposava, secondo il giurista napoletano, sulla garanzia della rappresentanza degli interessi dei gruppi sociali intermedi, in una visione funzionalizzante degli apporti individuali e locali.

Il contributo di Federico Persico, ancora figlio di una cultura giuridica regionalistica e preunitaria, si inserisce in modo piuttosto anomalo in seno alla produzione giuridica dell'epoca, essendo certamente assai distante dalla visione privatistica e romanizzante di De Gioannis Gianquinto e di Meucci, ma avendo anche pochi elementi di comunanza con la costruzione pubblicistica e specialistica di Mantellini. Quel che è interessante, nell'opera di Persico, è il panorama assai ampio, sotto il profilo culturale e, per così dire, europeo, che emerge dall'analisi precipuamente politologica, con

(83) Su Persico e, in particolare, sul volume su *Le rappresentanze politiche e amministrative* è rilevante anche il saggio di A. AMORTH, *Idee di un precursore a proposito di riorganizzazione degli Stati*, 1942, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, 635 ss.

(84) Sui profili sin qui evidenziati, G. CIANFEROTTI, *loc. cit.*, 191 ss.

frequenti citazioni di giuristi, filosofi, scienziati politici francesi e tedeschi (in particolare, Savigny e Stahl; Hegel, Schelling, Proudhon; Tocqueville), ma anche dettagliate nozioni di diritto comparato, tra le quali l'esperienza inglese del *self-government*.

2.2. *Giovanni de Gioannis Gianquinto ed il modello romantico.*

Se le tesi di Federico Persico erano edificate sul rigetto della visione kantiana del rapporto tra Stato ed individuo, quelle della maggior parte degli studiosi di diritto amministrativo del periodo erano incentrate proprio sulla costruzione paritaria e liberale del filosofo tedesco, mirando ad evidenziare le forti connessioni tra il diritto amministrativo ed il diritto civile. Si pensi, ad esempio, alle elaborazioni dell'economista genovese Gerolamo Boccardo⁽⁸⁵⁾, del costituzionalista bellunese Saverio Scolari⁽⁸⁶⁾ e di tre amministrativisti: il torinese Giusto Emanuele Garelli della Morea⁽⁸⁷⁾, il messi-

⁽⁸⁵⁾ Gerolamo Boccardo nacque a Genova nel 1829 ed ivi si laureò nel 1849 e divenne professore di economia politica nel 1860. Fu consigliere comunale e provinciale, senatore nel 1877 e consigliere di Stato dal 1888. Morì a Roma nel 1904. La sua opera maggiore di diritto amministrativo fu il *Manuale di diritto amministrativo conforme ai programmi governativi per gli alunni degli Istituti tecnici e per gli impiegati delle diverse amministrazioni Governative, Provinciali, Comunali e dei pubblici Stabilimenti utile eziandio ad ogni altra classe di cittadini*, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco & figli, Torino, 1863.

⁽⁸⁶⁾ Saverio Scolari nacque a Belluno nel 1831. Nel 1848 partecipò, giovanissimo, alla difesa di Venezia e della Repubblica Veneta di San Marco dagli austriaci. Professore di filosofia del diritto e di diritto costituzionale a Parma e, poi, di diritto costituzionale a Bologna, all'Istituto di studi superiori a Firenze, a Pisa e a Roma. Fu anche incaricato di diritto amministrativo, enciclopedia giuridica, storia del diritto e per due anni tenne un corso libero di scienza delle finanze. Nel 1877, assieme a Filippo Serafini ed a Francesco Buonamicò fondò a Pisa il celebre seminario storico-giuridico. Deputato nelle legislature IX e XIV. Morì a Roma nel 1893. Il suo maggior contributo di diritto amministrativo è il tentativo di sistemazione contenuto ne *Il diritto amministrativo*, Tipi di Lorenzo Citi, Pisa, 1864.

⁽⁸⁷⁾ Per informazioni biografiche su Giusto Emanuele Garelli della Morea (1821-1893) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro. La sua maggiore opera di diritto amministrativo sono le *Lezioni di diritto amministrativo*, Cerutti, Derossi e Dusso, Torino, 1859.

nese Giacomo Macrì ⁽⁸⁸⁾, il trevigiano Domenico Mantovani-Orsetti ⁽⁸⁹⁾.

Il più significativo esponente di questa corrente di pensiero — che concepiva il diritto amministrativo come sede del rapporto paritario tra pubblica amministrazione e privati e, in particolare, come luogo deputato alla ricerca dell'equilibrio tra il massimo interesse sociale e la salvaguardia dell'interesse individuale — è certamente il cagliaritano Giovanni de Gioannis Gianquinto ⁽⁹⁰⁾. Va rilevato, peraltro, che tali ideali, apparentemente egualitari, rappresentavano, per il liberalismo conservatore, il mezzo per la riaffermazione di distinzioni di ceto e per la protezione di privilegi individuali e dell'autonomia dei corpi intermedi.

Senonché, il rilievo della figura di de Gioannis Gianquinto non

⁽⁸⁸⁾ Per informazioni biografiche su Giacomo Macrì (1831-1908) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

Massimo Severo Giannini (*Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, cit., 143) ha definito pregevole il *Corso* di Giacomo Macrì, « che era una compiuta parte generale (già nel 1878) seppure tuttora astratta e costruita con nozioni oggi dissuete ».

⁽⁸⁹⁾ Per informazioni biografiche su Domenico Mantovani-Orsetti (1832-1915) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

Tra le sue opere, vanno segnalati gli *Appunti di diritto amministrativo. Anno scolastico 1889-90*, Bologna, 1890, ma, come ricorda F. CAMMEO, *Domenico Mantovani-Orsetti*, in *Annuario della Regia Università di Bologna. Per l'anno accademico 1915-1916*, Bologna, 1916, 286, per il diritto internazionale e per il diritto amministrativo Mantovani-Orsetti « dettò così due poderosi trattati, che per amore di meglio e per straordinaria modestia non volle pubblicare ». Sicché, i trattati inediti andarono perduti (sul punto, v. G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 259 ss.). Vi è da chiedersi se fu seguendo questo esempio che Cammeo non pubblicò mai il *Corso di diritto amministrativo*, rimasto in versione litografata.

⁽⁹⁰⁾ Per le scarse notizie biografiche riguardanti Giovanni de Gioannis Gianquinto si v. la scheda biografica in appendice a questo libro.

De Gioannis Gianquinto fu autore di trentasei pubblicazioni, riguardanti diverse materie giuridiche. Otto fra esse concernono più da vicino il diritto amministrativo. Tra queste occorre ricordare, in particolare, G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Nuovo diritto amministrativo d'Italia. Diritto amministrativo d'Italia informato al carattere Nazionale, e necessità di emanciparne la sposizione teorica dalle influenze prevalenti de' metodi stranieri*, Tip. in ditta eredi Bizzoni, Pavia, 1864; Id., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, 3 voll., Tipografia editrice dell'Associazione, Firenze, 1877-81.

Per un ricordo di Giovanni de Gioannis Gianquinto, F. BUONAMICI-F. PACCHI, *Discorsi pronunziati sul feretro del professore Giovanni de Gioannis Gianquinto*, in *Arch. giur.*, 1883, 221 ss.

può essere disconosciuto, nonostante che la sua opera maggiore, il *Corso di diritto pubblico amministrativo*, fosse « percorso e compromesso dal contrappunto fra astruse filosoficherie ed esegesi testuale »⁽⁹¹⁾. Come è stato enfaticamente rilevato da Massimo Severo Giannini, è soprattutto grazie al giurista sardo che « per quanto riguarda le dottrine generali i nostri autori conquistarono d'un colpo solo la posizione che la scienza francese aveva raggiunto in mezzo secolo »⁽⁹²⁾.

In effetti, il contributo di de Gioannis Gianquinto è stato importante per gli studi successivi, sia per l'intento di sistemazione scientifica, sia per l'approccio volto all'impostazione metodologica⁽⁹³⁾. Sotto questo profilo, il rifiuto del metodo esegetico, la necessità di individuare confini di distinzione tra la scienza autonoma del diritto amministrativo e le scienze affini, lo sviluppo del diritto amministrativo in un ambiente romanistico e pandettistico (anche se in chiave non di separazione tra Stato e società), l'individuazione dei principi di tale ramo del diritto per il tramite di elementi eminentemente tecnico-giuridici, l'esigenza di un approccio stabile e dogmatico (sia al fine di segnare una netta distinzione rispetto alla politica ed al diritto costituzionale⁽⁹⁴⁾, sia allo scopo di sottrarsi il più possibile alle variazioni della legislazione ordinaria) costituiranno fonte di importante ispirazione (seppure in seno ad una concezione dello Stato radicalmente diversa) per la successiva teorizzazione orlandiana. E, in effetti, non è casuale che il giovane Orlando, affatto tenero nei riguardi degli studiosi delle precedenti generazioni, abbia speso, per lo studioso cagliaritano, parole di apprezzamento.

⁽⁹¹⁾ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 28.

⁽⁹²⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 236.

⁽⁹³⁾ Su tali tematiche, in particolare, G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 73 ss. Si v. anche G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 241 ss.; nonché, G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit., 186 ss.; C. VIDETTA, *Manna, Gianquinto e Meucci*, cit., 495 ss.

⁽⁹⁴⁾ « I francesi ben prima che fossero vinti a Sedan, essi erano disfatti a Parigi! Profittiamo della memoranda lezione dell'esperienza. Non sacrifichiamo l'Amministrazione alla Politica, non confondiamo i due problemi: scriviamo un diritto amministrativo senza le preoccupazioni di una inquieta e sospettosa politica » (G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, vol. I, cit., LXXXII del *Proemio*).

Ma l'impianto della costruzione di de Gioannis Gianquinto (anch'egli, come Persico, spirito eclettico ed influenzato dal giusnaturalismo vichiano cattolico, anch'egli pienamente consapevole dell'insegnamento della Scuola storica di Savigny) era improntato ad un rigoroso liberalismo conservatore, tutt'altro che vicino alle idee che verranno sviluppate dalla scuola orlandiana: l'avversione allo statalismo ed al centralismo francese, l'adesione alle spinte miranti al decentramento ed al *self government*, la ricerca di armonizzazione tra « la vita propria delle minori associazioni e quella collettiva della nazione », la necessità di una rigida applicazione del principio di separazione dei poteri, la conseguente esigenza di tenere nettamente distinte la competenza amministrativa da quella giudiziaria, la tensione verso un'adeguata tutela dei diritti individuali e, in particolare, del diritto assoluto di proprietà nei confronti dell'invasione dell'autoritarismo statale. Si tratta di caratteri nettamente contrastanti rispetto a quelli che prevarranno e che saranno a fondamento della concezione orlandiana.

Ma si torni, per un attimo, sulle questioni di metodo affrontate da de Gioannis Gianquinto. Nella celebre prolusione pavese ⁽⁹⁵⁾, il giurista sardo rilevava, ispirandosi all'ontologismo giobertiano, che ciascun ordinamento giuridico deve ricercare i propri equilibri nella specifica tradizione culturale nazionale e che, per tale motivo, la mera imitazione di modelli stranieri (e, in particolare, quello francese) può comportare notevoli effetti negativi. L'ordinamento francese (e, di riflesso, quello piemontese, che su di esso è edificato) è tacciato di centralismo autoritario, mentre quello inglese è considerato non replicabile in Italia, pur elogiandosene l'organizzazione decentrata e l'applicazione rigida del principio di separazione dei poteri. Poste tali premesse, de Gioannis Gianquinto elaborava la teoria per la quale una trattazione sistematica e dogmatica del diritto amministrativo italiano non possa che basarsi (con i necessari aggiustamenti) sull'articolazione pervenutaci dalla tradizione del diritto romano (in ciò assecondando l'inclinazione e l'impostazione romanistica dei suoi studi giovanili). A suo avviso, la nuova Italia,

⁽⁹⁵⁾ G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Diritto amministrativo d'Italia, informato al carattere nazionale e necessità di emanciparne la sposizione teorica dalle influenze prevalenti de' metodi stranieri*, cit.

scaturente dall'unificazione, avrebbe dovuto fondare la ricerca del proprio spirito nazionale su un sistema amministrativo improntato a caratteri indigeni. Su tali basi, egli sosteneva che un approccio organico al tema avrebbe dovuto fondarsi sulla classica tripartizione romanistica: *personae, res, actiones*. Lo *jus personarum*, comprendente la descrizione del personale e dell'organizzazione; lo *jus rerum*, sui contenuti e le competenze del diritto amministrativo; lo *jus actionum*, relativo a « l'azione del potere esecutivo ne' rapporti con gli interessi e co' diritti degli amministrati ».

E questa tripartizione (sia pure con la posposizione della parte relativa ai soggetti del potere esecutivo rispetto a quella riguardante le materie e, cioè, le funzioni: ciò in quanto, contrariamente al diritto civile, le materie rappresentano il fine del diritto amministrativo, mentre le persone il mezzo, lo strumento per conseguire la funzione pubblica) egli seguì nell'opera che raccoglie la *summa* del suo contributo teorico al diritto amministrativo, i quattro volumi del *Corso di diritto pubblico amministrativo* ⁽⁹⁶⁾: materie, persone, azioni.

È interessante tornare sulla prolusione pavese ed illustrare brevemente i contenuti dei quadri sinottici in appendice al volume, per mostrare che, nonostante l'opera di de Gioannis fosse poco organica sotto il profilo espositivo, perché a carattere discorsivo e con costanti passaggi dal piano giuridico al piano filosofico, dal piano economico a quello filosofico e così via, tuttavia essa denotava una certa propensione sistematica ed un ingegno fuori dal comune. C'è da rilevare, innanzitutto, che il testo della prolusione (71 pagine) è accompagnato da un imponente apparato di note (343 pagine), dalle quali emerge pienamente la cultura enciclopedica di de Gioannis, con particolare riferimento alle nozioni storiche, filosofiche, politologiche (ma anche letterarie e relative alle scienze esatte), con accurati riferimenti francesi, tedeschi, inglesi e, soprattutto, agli antichi romani. Per quanto riguarda le "illustrazioni", sono allegati

⁽⁹⁶⁾ G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, cit. Il primo volume, apparso nel 1877, conteneva un "proemio" dedicato alle « cause corruttrici del diritto amministrativo » ed un prospetto ragionato del corso. Il secondo volume vedeva la luce nel 1879 ed aveva ad oggetto le materie e le persone. Il terzo, diviso in due parti, dedicato alle azioni, veniva pubblicato nel 1881.

al volume sei prospetti sinottici. Il primo concerne il « prospetto sinottico del diritto amministrativo nella sua genesi, nelle sue parti, nelle attinenze con le scienze affini, e ne' fonti di diritto storico e vigente »: in esso il diritto universo è ripartito in rapporti fra nazione e nazione (diritto internazionale), rapporti interni dello Stato (diritto sociale interno), rapporti della società religiosa (diritto ecclesiastico); il diritto sociale interno si articola in rapporti fra privati e privati cittadini (diritto sociale privato, a sua volta diviso in diritto commerciale e diritto civile privato) e rapporti fra potere sociale e privati (diritto pubblico interno, a sua volta ripartito in diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto penale); il diritto amministrativo è comprensivo sia del diritto amministrativo filosofico (rapporti coi principi razionali, scienza del diritto amministrativo) sia del diritto amministrativo positivo (rapporti coi principi positivi, leggi amministrative); il diritto amministrativo si struttura in attinenze con le scienze affini, parti integrali del diritto amministrativo (metodo espositivo, comprensivo di tre elementi, filosofico, storico, positivodomatico; fonti; azione del potere esecutivo; materie e cose d'amministrazione, articolate, a loro volta, in materie di diretta e pura conservazione della società, funzioni d'ordine, si direbbero oggi e materie volte al progresso e perfezionamento della società, ossia, sanità, istruzione, lavori pubblici, industria; giurisdizione).

Nella visione liberale di de Gioannis Gianquinto, dunque, lo scopo del diritto amministrativo e della legislazione in tema di pubblica amministrazione riposava nell'edificazione di una cortina di protezione e di garanzie per gli interessi individuali dal potere amministrativo, nonché di servizi resi dal potere pubblico per il progresso sociale. L'organizzazione delle attività dello Stato è letta in funzione del rafforzamento della libertà dei privati e del perfezionamento della società: principale fine dello Stato è quello di favorire e promuovere tale libertà.

Ma già verso la fine degli anni Settanta del XIX secolo, l'atteggiamento di de Gioannis Gianquinto era ormai cinicamente disincantato: il legislatore italiano stava andando in ben altra direzione e la graduale recezione delle teorizzazioni della giuspubblicistica tedesca non prometteva certo sviluppi nel senso auspicato dallo studioso cagliaritano.

2.3. *Lorenzo Meucci, ultimo dei civilisti, tra unità del diritto ed idea etica dello Stato.*

Il tramonto dell'orientamento civilistico coincide, paradossalmente, con la pubblicazione della più matura e fortunata teorizzazione dell'individualismo liberale (ritornata ad essere oggetto di culto sul finire del secolo XX).

Nel 1879, infatti, vedeva la luce la pregevole opera, in due volumi, delle *Instituzioni di diritto amministrativo* di Lorenzo Meucci ⁽⁹⁷⁾, « in cui le singole teorie della scienza del diritto amministrativo erano già delineate e sviluppate, come certo in letterature straniere di quell'epoca ancor non lo erano » ⁽⁹⁸⁾, pur se « percorse e viziate dalla intima contraddizione fra garantismo liberale e visione paternalistica dello Stato, e incapaci di fondare la specificità del diritto amministrativo » ⁽⁹⁹⁾.

In effetti, il quadro d'insieme che fornisce l'opera di Meucci è pregevole e, forse, quanto ad ampiezza di orizzonti, paragonabile soltanto a due prodotti molto più tardi, il *Corso* di Zanobini ed il *Manuale* di Aldo M. Sandulli. Anche la maturità dell'articolazione in partizioni cui giungono le *Instituzioni* di Meucci è invidiabile e, tutto sommato, non eccessivamente lontana da quella odierna [nozioni preliminari: oggetto, rapporti con le altre scienze economico-giuridiche, cenni storici, fonti, metodo; parte generale: principi generali (Stato, rapporti tra poteri, contenzioso amministrativo, atto amministrativo, diritto ed interesse, conflitti di giurisdizione), soggetti (amministrazione centrale e locale, decentramento, personalità giuridica delle amministrazioni pubbliche, funzionari pubblici, respon-

⁽⁹⁷⁾ L. MEUCCI, *Instituzioni di diritto amministrativo*, vol. I, Salviucci, Roma, 1879; vol. II, tomo I, Bocca, Torino, 1884; vol. II, tomo II, Bocca, Torino, 1885. L'opera giunse alla sesta edizione nel 1909. Tra le sue sette pubblicazioni giuridiche meritano di essere ricordate, oltre alle *Instituzioni*, almeno altre tre opere: *Il sistema elementare del diritto*, Roma, 1873; *Della responsabilità indiretta delle amministrazioni pubbliche*, in *Arch. giur.*, 1978, 341 ss.; *Il principio del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, in *Giust. amm.*, 1891.

Per informazioni biografiche su Lorenzo Meucci (1835-1905) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽⁹⁸⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 239. Giannini, peraltro, non risparmiava osservazioni critiche all'opera di Meucci. Su di esse si tornerà sul finire del paragrafo.

⁽⁹⁹⁾ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 29.

sabilità della amministrazioni pubbliche), oggetti (oggetti-mezzi: demani pubblici, imposte, credito pubblico, espropriazione; oggetti-fini: quelle che oggi definiremmo funzioni pubbliche), forme (modi di azione dell'amministrazione: elementi formali delle procedure, efficacia delle forme, nullità ed annullabilità)]. Lo stile, poi, è asciutto, disteso, chiaro, molto distante dallo stile saggistico e filosofeggiante di de Gioannis Gianquinto. Molto spazio è dato alla giurisprudenza italiana e straniera, mentre, per ciò che riguarda la dottrina, si utilizzano indistintamente opere francesi, tedesche, italiane ed anche inglesi.

Il suo contributo è da annoverare certamente tra i più "giuridici" realizzati dai preorlandiani ⁽¹⁰⁰⁾, frutto della formazione strettamente giuridica e della sua lunga esperienza forense, sfociata nell'incarico di avvocato-capo del Comune di Roma. Meucci, peraltro, pur privilegiando l'approccio giuridico, non marginalizza le scienze affini (e, in particolare, l'economia politica, la statistica, la filosofia del diritto), ma, al contrario, le ritiene utili alla percezione del fenomeno giuridico in campo amministrativo. Il radicamento sociale implicava, dunque, l'adozione di un metodo realistico, in seno ad un intento sistematico e propositivo (e, pertanto, di reiezione della mera esegesi) ⁽¹⁰¹⁾.

Questo intento di fondo si percepisce chiaramente in una delle pagine iniziali, che conclude l'analisi storica sulla scienza del diritto amministrativo: in questo brano Meucci, trattando delle principali opere italiane successive all'unificazione, ne sottolinea positivamente « la saggia proporzione fra l'elemento razionale e positivo, e dove la filosofia, la storia, la critica tutto contribuisce a sollevare questa dottrina alla vera dignità di scienza, e che, se nell'abbondanza e nella classificazione della parte legislativa non adeguano le ordinate laboriose compilazioni francesi, le vincono però nella parte critica e nella scientifica. Alla quale se un aumento è desiderabile ed un progresso nella letteratura della Scienza, quello ci sembra essere che consista

⁽¹⁰⁰⁾ G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 178.

⁽¹⁰¹⁾ In proposito, C. VIDETTA, *Manna, Gianquinto e Meucci*, cit., 500 ss. Sulle ragioni della coesistenza di realismo ed ideologia in Meucci, G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit., 207-208.

nelle applicazioni e negli svolgimenti di stretto ordine giuridico »⁽¹⁰²⁾.

In Meucci, dunque, vi sono già due elementi presenti nella costruzione orlandiana: l'ispirazione al diritto privato e l'uso degli strumenti privatistici, da un lato, e l'approccio propriamente giuridico, dall'altro. Ma quest'ultimo non impedisce all'autore di dare ampio spazio al fattore storico, sociale, economico.

Come per de Gioannis Gianquinto, anche per il giurista romano, sulla scorta dell'influenza humboldtiana, lo scopo del diritto amministrativo è eminentemente quello di garantire la tutela dei interessi privati nei confronti della pubblica amministrazione.

Peraltro, la costruzione di Meucci è più complessa, poggiando principalmente su due, antitetiche, linee guida: da un lato, l'unità del diritto e, dunque, nella sostanza, la negazione della specialità del diritto amministrativo rispetto al diritto privato; dall'altro, sotto l'influenza delle idee del giurista svizzero Johann Caspar Bluntschli⁽¹⁰³⁾, l'idea etica dello Stato, per cui, in opposizione all'idea kantiana della coesistenza delle libertà ed in consonanza con la teoria del pluralismo organicistico di Persico, lo Stato — con l'ausilio della pluralità delle istituzioni che lo compongono, operanti quali membra del medesimo — era chiamato a svolgere una funzione di promozione del benessere collettivo e dello sviluppo economico e sociale del Paese. Si postulava, in tal modo, l'esigenza di una distinzione finalistica rispetto al diritto civile⁽¹⁰⁴⁾.

L'idea etica dello Stato, difatti, implicava l'agire sovrano, gerarchico ed autoritativo di questo, per il tramite dell'esercizio della sua potestà discrezionale, carattere generale dell'atto amministrativo e dell'autorità del potere.

⁽¹⁰²⁾ L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., 28.

⁽¹⁰³⁾ Johann Caspar Bluntschli nacque a Zurigo, il 7 marzo 1808, e morì a Karlsruhe, il 21 ottobre 1881. Fu docente a Monaco e ad Heidelberg. La sua opera più celebre è J.C. BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, 2 voll., De Angelis, Napoli, 1873-75. Sull'influenza delle tesi di Bluntschli per Meucci, in particolare, A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, vol. I, *Stato-persona e organo amministrativo. Profili storico-dogmatici*, Giuffrè, Milano, 1986, 127 ss.

⁽¹⁰⁴⁾ Su questo punto, in particolare, G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, cit., 205 ss., e G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica*, cit., 265 ss.

Tuttavia, la matura percezione del concetto di discrezionalità amministrativa non induceva Meucci ad intenderlo, con coerenza, quale sintomo della specialità del diritto amministrativo. Egli, anzi, avversando l'ipotesi che l'espressione della volontà statale potesse essere mutata in « regola obbligatoria », riconduceva lo stesso concetto ai criteri civilistici del buon padre di famiglia e del « padrone nell'uso e nell'abuso delle sue proprietà » (105).

Si ritornava, in tal modo, nell'alveo del primo criterio, consistente, come detto, nell'edificazione dei principi generali del diritto amministrativo sulla falsariga di quelli civilistici. L'intero sistema pubblicistico, difatti, doveva necessariamente essere ricondotto, a suo avviso, al quadro concettuale civilistico. Di qui si giungeva ad affermare l'unità del diritto e la costruzione del diritto amministrativo per il tramite dei principi del diritto comune ed ordinario, validi per tutti i rami del diritto. E, sulla base dell'unità del diritto, si motivava l'esigenza di unità della giurisdizione, di non escludere la responsabilità civile dello Stato per i propri atti, di costruzione contrattuale del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Emblematica dell'approccio di Meucci è la lettura del più tipico atto d'autorità, l'espropriazione: questa, a suo avviso, poteva essere letta come « una vendita in cui il consenso del venditore è supplito dalla legge, sia nella cosa, sia nel prezzo, per ragioni di utilità pubblica » (106).

Da questa rapida disamina, emerge con chiarezza, pur nella pregevolezza dell'opera, la contraddittorietà del quadro teorico e la difficoltà di rinvenire una adeguata forma di conciliazione tra le due linee guida, l'idea etica dello Stato e la concezione paritaria e privatistica del diritto amministrativo. Come è stato rilevato da Massimo Severo Giannini, « quest'opera, che oggi a noi appare disorganica, come tutte quelle di questo periodo, rivelava che la nostra scienza era giunta a un punto morto, perché con i criteri che essa usava non si poteva realmente andare più oltre di dove essa era giunta, per cui era necessario un colpo di spugna, che ne permettesse un rinnovamento dal profondo, cioè dal nudo e grezzo materiale delle leggi » (107).

(105) L. MEUCCI, *Instituzioni*, cit., 306.

(106) L. MEUCCI, *Instituzioni*, cit., 549.

(107) M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 239.

La diagnosi di Giannini era forse troppo severa nei riguardi dell'elaborazione di Meucci, dal momento che, pur non potendosi negare la contraddizione di fondo della sua impostazione, va anche considerato, guardando le cose con occhio contemporaneo, che numerosi concetti ed elaborazioni sviluppate o appena accennate dal giurista romano mostrano tuttora segni di modernità. Non un vero e proprio colpo di spugna, dunque, sarebbe stato necessario, né, probabilmente, vi fu: certo è che Orlando agì in profondità, al fine di rimuovere le antinomie evidenziate.

L'ultimo rappresentante dell'orientamento civilistico, dunque, attraverso la segnalata contraddizione, apriva la strada alla svolta orlandiana.

2.4. *Giuseppe Mantellini ed il diritto amministrativo come diritto speciale dello Stato.*

« Pare non avvertito abbastanza che non può lo Stato usare del diritto civile, *a mo' dei privati*, se non compatibilmente alla sua natura, se non secondo le leggi di sua costituzione; o che, dove sia in lite lo Stato, è giuoco-forza ricorrere ad altre leggi, che non al codice civile, per cercarvi il principio che gli si addica, per temperarvi le regole del codice in modo da ridurle confacenti alla natura e alla costituzione di esso Stato »⁽¹⁰⁸⁾. Lo Stato, dunque, è entità dotata di capacità di autolegittimazione.

Il brano tratto dal primo volume de *Lo Stato ed il Codice Civile*, del fiorentino Giuseppe Mantellini⁽¹⁰⁹⁾, è emblematico dell'orientamento (all'epoca minoritario e di cui erano portatori, non a caso, non accademici, ma politici ed alti funzionari dello Stato⁽¹¹⁰⁾) che si

⁽¹⁰⁸⁾ G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, vol. I, Barbera, Firenze, 1879, 1.

⁽¹⁰⁹⁾ Per informazioni biografiche su Giuseppe Mantellini (1816-1885) si v. la scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

Su Mantellini, tra gli altri, L. MONTEVECCHI, *Mantellini, Giuseppe*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, 247 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Tra costoro, oltre a Mantellini, spiccano i nomi di Silvio Spaventa ed Adeodato Bonasi. È significativo che tutti e tre siano stati consiglieri di Stato.

Su Spaventa ci si fermerà nel corso del successivo capitolo (cap. II, par. 1.2). Su Bonasi v. anche la scheda biografica di G. D'AGOSTINI, *Bonasi, Adeodato*, in G. MELIS, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit.,

contrapponeva alla scuola di stampo liberale, civilistica e romanistica, e che, poggiando sulla nozione di sovranità dello Stato e sulla personalizzazione del medesimo, considerava l'attività amministrativa statale (e, in particolare, quella « d'imperio ») su di un piano radicalmente diverso rispetto a quella rimessa alle regole dei privati e del codice civile. Mantellini sviluppa la tesi della doppia personalità dello Stato ⁽¹¹¹⁾, secondo cui esso è ente politico « nell'impero e nella giurisdizione », assumendo invece « veste civile nella gestione, se ed in quanto possiede, se ed in quanto contratta, se ed in quanto piatisce » ⁽¹¹²⁾.

Attraverso una concezione romantica e reazionaria dello Stato, di stampo hegeliano, il tentativo di Mantellini, in sostanza, è di « descrivere il diritto amministrativo come il diritto privato “speciale” dello Stato, svincolato però dalle regole del codice civile » ⁽¹¹³⁾. Sulla falsariga delle teorie organicistiche del giurista svizzero Johann Kaspar Bluntschli, autore che aveva avuto una notevole fortuna nella penisola e le cui idee avrebbero influenzato anche Orlando, si intendeva evidenziare che, mentre lo Stato medievale reggeva su regole privatistiche, lo Stato moderno è costruito su norme speciali, diverse da quelle di diritto privato.

La costruzione del giurista toscano — totalmente elaborata sul ragionamento tecnico-giuridico, tralasciando elementi di carattere storico-politico — rinviene le sue fondamenta, come si è accennato, sulle nozioni di sovranità e di Stato-persona. In ordine a quest'ultimo profilo, si prefigura, per la prima volta in Italia, il definitivo abbandono della concezione antropomorfa dello Stato fondata sul pluralismo organicistico (Persico e Meucci), per aderire a quella dello Stato-persona come fonte di tutte le altre persone giuridiche. Difatti, secondo Mantellini, « lo Stato non riceve né da persona né da corpo morale, l'esempio, il tipo, ma dal suo modo d'essere modella il collegio, l'*università*, il corpo morale. Lo Stato è come Dio che crea l'uomo a sua immagine, e rimane quello che è: *ego sum qui*

459 ss. Inoltre, G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 547 ss.

⁽¹¹¹⁾ A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, cit., 133 ss.

⁽¹¹²⁾ G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, vol. I, cit., 33 ss. e 54.

⁽¹¹³⁾ G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, cit., 129.

sum; lo Stato sé stesso afferma, e coi suoi organi, e con gli ordinamenti della sua costituzione, agisce politicamente, secondo la sua natura politica, secondo, cioè, la sua ragione pubblica, che può diventare anche ragione privata, purché subordinatamente alla pubblica » (114).

Subisce un ribaltamento, dunque, rispetto alle teorie innanzi esaminate, lo scopo del diritto amministrativo, che non è più quello di individuare adeguate forme di tutela per i privati nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, ma è eminentemente quello di indicare le modalità più idonee al perseguimento dell'interesse pubblico. Ne scaturisce una concezione autoritaria del potere amministrativo ed interventista dello Stato. La tesi favorevole alla esclusione della responsabilità civile dello Stato per il danno causato ingiustamente direttamente da esso o da propri « agenti », in tutti i casi in cui l'attività dello Stato fosse da reputare attività d'imperio o trovasse in essa giustificazione; l'esclusione dalla disciplina privatistica del diritto tributario e del regime dei beni pubblici; l'esigenza di un diritto privato speciale per i contratti dello Stato; l'espropriazione come strumento ordinario di acquisizione di un bene immobile allo Stato, anziché quale forma eccezionale; la necessità di un giudice speciale per le controversie riguardanti lo Stato: sono tutti indirizzi che derivano, a cascata, dalle teorie della sovranità dello Stato-persona e del potere autoritativo della pubblica amministrazione.

A conferma di quanto detto, Mantellini chiudeva il terzo volume dell'opera rilevando come scopo della medesima fosse stato quello di elaborare « un trattato di diritto civile dove tutta l'esposizione ruotasse intorno alla nozione chiave di autorità, riformulando la nozione del codice civile, non scritto per lo Stato e non riguardante il suo diritto » (115).

La costruzione orlandiana del metodo giuridico, seppure se-

(114) G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, vol. I, cit., 40-41.

(115) Il trattato di Mantellini si conclude con un capitolo su *La ragione dell'opera* (G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, vol. III, Barbera, Firenze, 1882, 375 ss.), nel quale si sottolinea come oggetto del lavoro sia stata l'analisi « del diritto proprio o conveniente a esso Stato; o considerato nella persona, nei beni, nei contratti e nei giudizi, il diritto civile dello Stato gli si è mostrato diritto speciale, informato da causa di pubblica necessità, o utilità, non privilegio che s'ispiri da odio o da favor di persona, e non deviazione dal comune diritto » (430-431).

guendo diverse direttrici, poggerà su similari nozioni di Stato e di pubblica amministrazione, recepite dalla giuspubblicistica tedesca, anche se essa avrà un respiro ben più ampio rispetto al « grossolano statalismo “avvocatesco-erariale” di Giuseppe Mantellini »⁽¹¹⁶⁾.

3. *Forza e debolezza del sincretismo pre-orlandiano.*

Sin qui si è accennato esclusivamente ai principali protagonisti del periodo pionieristico della scienza italiana del diritto amministrativo, con la finalità di verificare quale sia stato il percorso delle principali idee.

Sembra opportuno, a conclusione di questo capitolo, allargare lo sguardo, al fine di valutare nel suo insieme queste generazioni di studiosi e cercare di tirare le fila in ordine alle ipotesi generali di sviluppo e degli orientamenti di fondo.

Sotto quest'ultimo profilo, in più occasioni i pre-orlandiani hanno fatto raggiungere alla disciplina un significativo grado di avanzamento (se paragonato allo stato della materia negli altri paesi europei e, in particolare, in Francia ed in Germania). Ciò è avvenuto in almeno tre occasioni: con i *Principj* di Romagnosi al termine dell'età napoleonica, con il *Diritto amministrativo* di Manna al termine dell'età della Restaurazione, con il *Corso* di De Gioannis Gianquinto e le *Instituzioni* di Meucci all'inizio dell'età liberale. Nei tre frangenti l'Italia avrebbe potuto svolgere un ruolo trainante nell'evoluzione del diritto amministrativo continentale: ciò, tuttavia, non accadde, perché, a conferma di un atteggiamento provincialistico, si preferì marginalizzare gli studi indigeni più avanzati e far procedere lo sviluppo importando dall'esterno (di volta in volta, dall'esperienza francese o da quella tedesca) gli elementi evolutivi.

Quali furono le tendenze comuni di questo periodo, in sintesi?

Nella migliore produzione, il diritto amministrativo poggiò sull'individuazione dei principi fondamentali e delle funzioni pubbliche: si veda, ad esempio, Romagnosi, con le « basi direttrici » ed i « pubblici bisogni »; ma anche Manna e de Gioannis Gianquinto. Il concetto di Stato fu letto in modo dinamico, in evoluzione e, dunque, come elemento instabile, dal ruolo cangiante, nello svi-

(116) P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 28.

luppo storico: così, ad esempio, in Manna, che evidenziò le origini romane del « dritto politico » e la scomparsa di questo nel diritto privato con il Sacro Romano Impero ed il Medioevo; ma si veda, sul punto, anche Meucci. Tutte le opere del periodo furono un miscuglio, più o meno ordinato, di nozioni di diritto (in particolare, privato, ma si veda l'uso di nozioni di diritto penale da parte di Romagnosi), scienza politica, economia, filosofia, storia. Si prefigurò l'autonomia disciplinare del diritto amministrativo, ma se ne evidenziarono, al contempo, anche gli stretti legami con altri rami del diritto e con altre scienze. Si iniziarono ad individuare « partizioni teoretiche » che conobbero ulteriori sviluppi in epoche successive (organizzazione, personale, finanza, attività, giustizia), seppur con grosse ingenuità, frammentarietà, disorganicità, facendo prevalere, di volta in volta, in modo sproporzionato, più gli elementi frutto della precomprensione dello studioso che quelli derivanti da una cernita del reale stato delle cose: si tratta, dunque, di tratteggi molto impressionistici e parziali del diritto amministrativo (con l'eccezione, forse, del quadro fornito da Meucci).

L'unico strumento in uso, accanto a qualche primitiva forma di studio monografico, è il manuale ad uso didattico. La tecnica e lo stile, peraltro, sono assai difformi tra loro: si va dal sintetico *pamphlet* introduttivo di Romagnosi ad un approccio più di tipo manualistico-problematico di Manna, dal saggio storico-politologico (dal taglio etico-morale) di Persico al discorso filosofico-critico (in chiave polemica e riformatrice) di de Gioannis Gianquinto, per giungere all'impostazione manualistica più tradizionalmente giuridica di Meucci. Il metodo è eclettico, con prevalenza, di volta in volta, dei profili politologici, economici, filosofici; si assiste certamente, nella migliore produzione italiana, alla marginalizzazione del metodo esegetico d'oltralpe, pervenendo ad un metodo che si avvicina a quello realistico con Meucci.

Di grande interesse è la contraddizione riguardante il rapporto con il dibattito culturale dell'epoca e il ruolo del giurista nella vita istituzionale. Nonostante che i principali studiosi fossero ben addentro ai grandi temi che attraversarono le vicende culturali dell'Ottocento, il teorico del diritto amministrativo non rivestì, nella maggior parte dei casi, un ruolo di primo piano sotto il profilo politico-sociale. Molto più spazio ebbero, invece, i cd. pratici e gli

operatori del diritto, con particolare riguardo per i consiglieri di Stato, che assunsero incarichi di notevole rilievo.

Può procedersi ad un esame più dettagliato dei cd. preorlandiani.

Si è detto, in precedenza, che si tratta di più generazioni di studiosi, essendo il periodo coperto di ottant'anni e, quindi, molto ampio. Si fa riferimento, tuttavia, ad un novero ridottissimo di unità, poiché, se consideriamo i professori universitari, si tratta di appena quindici studiosi. Vi sono poi alcuni accademici che hanno scritto di amministrativo senza mai insegnare la materia o essere titolari della stessa. Se a questi si aggiungono coloro che, pur svolgendo altre professioni, diedero un contributo (più o meno qualificato) all'avanzamento della scienza, si può giungere a poco più di una trentina di studiosi.

Se si va a guardare la loro formazione, si evince in modo evidente come essi siano giunti al diritto amministrativo dalle più disparate lande della scienza: soltanto per limitarsi a qualche esempio, Giuseppe Cridis era un civilista; Gian Domenico Romagnosi si può dire che abbia studiato tutti i campi della scienza giuridica e politica; Giovanni Manna proveniva da studi di economia politica; Giusto Emanuele Garelli della Morea era economista ed esperto di scienza delle finanze; Giuseppe Saredo iniziò come civilista e processualista⁽¹¹⁷⁾; Giovanni de Gioannis Gianquinto era stato avviato agli studi giuridici come romanista; Domenico Mantovani-Orsetti era un esperto di scienza politica e diplomatica, nonché di diritto internazionale; Adeodato Bonasi proveniva da studi civilistici, così come Lorenzo Meucci e Pasquale Demurtas Zichina. Probabil-

(117) Giuseppe Saredo nacque a Savona, il 16 settembre 1832, e morì a Roma, il 28 dicembre 1902. Saredo non era laureato, divenne professore per chiara fama nel 1860, su nomina del suo mentore, Terenzio Mamiani, allora ministro dell'istruzione, ed ottenne il titolo di dottore in Giurisprudenza *honoris causa* l'anno successivo, nel 1861. Fu docente a Sassari per un anno, poi sei anni a Parma, cinque a Siena e dieci a Roma. Nel 1879 divenne consigliere di Stato e ne fu anche presidente nel periodo 1898-1902; senatore dal 1891; commissario straordinario al Comune di Napoli (1891), presidente della commissione d'inchiesta su Napoli (1900-01), giudice del tribunale di guerra e marina; membro del Consiglio del contenzioso diplomatico. Su Saredo si v. la scheda biografica di F. VERRASTRO, *Saredo, Giuseppe*, in G. MELIS, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit., 378 ss. Inoltre, G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 129 ss.

mente, gli unici pubblicisti di formazione furono Antonio Lione, Federico Persico, Giacomo Macrì e Alessandro Malgarini, il quale, peraltro, insegnò quasi sempre costituzionale, tranne una brevissima parentesi giovanile come amministrativista ⁽¹¹⁸⁾.

Gli accademici di questo periodo iniziale, inoltre, erano adusi ad insegnare le materie più diverse, non soltanto giuridiche (coprendo, spesso, praticamente quasi tutta l'area giuridica), ma anche economiche, politologiche, statistiche. Limitandoci, anche in questa occasione, a qualche esempio (e, ovviamente, non facendo cenno le materie dell'area amministrativistica): Cridis insegnò Pandette, diritto civile, ecclesiastico e canonico; Romagnosi diritto civile, penale, pubblico, filosofia del diritto; Garelli della Morea statistica, economia politica, scienza delle finanze, diritto commerciale, finanziario e costituzionale; Saredo codice civile, procedura civile, ordinamento giudiziario, diritto costituzionale, diritto internazionale, filosofia del diritto; De Gioannis Gianquinto storia del diritto, diritto romano, filosofia del diritto, economia politica, statistica, diritto costituzionale, diritto internazionale; Mantovani-Orsetti scienza politica e diplomatica, diritto internazionale, storia dei trattati; Bonasi procedura civile, ordinamento giudiziario, diritto costituzionale; Macrì diritto costituzionale e diritto internazionale; Demurtas Zichina diritto civile e commerciale, procedura civile, ordinamento giudiziario. Le conseguenze sull'insegnamento del diritto amministrativo furono significative, dal momento che esso era frammisto alla scienza del diritto amministrativo ed a nozioni giuridiche, economiche, filosofiche, storiche: con evidente carenza di "personalità" della disciplina.

⁽¹¹⁸⁾ Su Pasquale Demurtas Zichina (Sassari, 17 aprile 1845-Sassari, 13 maggio 1919, docente a Sassari, per un breve periodo a Roma, poi per ventuno anni a Genova e, infine, per dodici anni a Sassari; deputato nella XVII legislatura; presidente della provincia di Sassari) e Alessandro Malgarini (Reggiolo (RE), 4 ottobre 1846-Parma, 23 settembre 1917, docente a Pavia, a Palermo e, poi, per un ventennio a Parma; sindaco di Varano de' Melegari), si rinvia alle relative schede biografiche contenute in A. SANDULLI (a cura di), *Le schede biografiche dei professori italiani di diritto amministrativo*, in L. TORCHIA-E. CHITI-R. PEREZ-A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008. Si v., inoltre, G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., rispettivamente 538 ss. e 507 ss.

Per alcuni studiosi di queste generazioni, poi, l'apporto scientifico all'avanzamento del diritto amministrativo costituì una breve parentesi e non il centro della propria vita di studio o professionale. Ad esempio, fu così per gli accademici di altre materie, che scrissero di diritto amministrativo occasionalmente: Pasquale Fiore, Giulio Lazzarini, Gerolamo Boccardo, Leone Neppi Modona ⁽¹¹⁹⁾. Fu così per tutti i non accademici di queste generazioni iniziali: Francesco Dias, Antonio Lorenzoni, Leone Fontana, Casimiro De Bosio, Gregorio Muscari, Vincenzo Cosentino ⁽¹²⁰⁾, per passare poi ai più noti Massimiliano Martinelli, Costantino Baer, Giuseppe Rocco, Gerolamo Boccardo, Ippolito Santangelo Spoto, Giorgio Giorgi, Vincenzo Tango, Giuseppe Mantellini, Silvio Spaventa ⁽¹²¹⁾. Ma anche per molti tra gli accademici, lo studio del diritto amministrativo rappresentò un momento di passaggio, non l'oggetto principale dei propri studi: Cridis elaborò un solo studio di amministrativo; così Romagnosi, oltre ad alcuni studi di diritto pubblico; Manna, autore di pregevoli opere di diritto amministrativo, si dedicò per lo più agli studi economici ed all'attività politica, rivestendo numerosi incarichi istituzionali; Garelli della Morea fu giornalista e, poi, consigliere comunale e deputato; Saredo fu, tra le tante attività svolte, giornalista, consigliere di Stato, senatore; Bonasi fu consigliere di Stato, deputato, senatore e Presidente del Senato, ministro; anche Demurtas Zichina fu impegnato in politica, sia a livello nazionale sia locale.

Infine (e soprattutto), mancavano strumenti di approfondimento e di diffusione degli elementi caratterizzanti la materia. Non esistevano organici studi trattatistici; le analisi monografiche erano esigue e, spesso, poco profonde; non vi erano riviste di settore. Lo studio del diritto amministrativo avveniva, per lo più, attraverso

⁽¹¹⁹⁾ Su questi quattro studiosi si v. G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., rispettivamente 184 ss., 225 ss., 232 ss., 643 ss.

⁽¹²⁰⁾ Su Cosentino si v. G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 141-142.

⁽¹²¹⁾ Sugli studiosi citati in questo secondo elenco (da Martinelli a Tango; su Mantellini v. *ante*, par. 2.4; su Spaventa v. *infra*, cap. II, par. 1.2) si v., tra gli altri, G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., rispettivamente alle pagine 138 ss., 149 ss., 178 ss., 654 ss., 287 ss., 290 ss. Su Giorgi e Tango v. anche le rispettive schede biografiche contenute nel volume di G. MELIS, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, cit.

tentativi di sistemazione manualistica e, dunque, si rimaneva in superficie, senza arare in profondità. Sotto il profilo della qualità delle elaborazioni manualistiche, poi, si è visto che soltanto quattro o cinque opere raggiunsero un livello apprezzabile di analisi.

Si trattava di studiosi isolati. Non esisteva una progettualità circa i mezzi di studio e le organizzazioni di ricerca, né vi furono scuole. È significativa la circostanza che nessuno tra gli studiosi indicati in precedenza ebbe propri allievi. Se ne deduce, da un lato, che la carriera universitaria del giurista non fosse poi così ambita e prestigiosa a livello sociale; dall'altro, che non vi fosse la consuetudine e la volontà di trasmettere conoscenze e metodo alle nuove leve di studiosi.

Da questo rapidissimo quadro si può evincere che, pur essendo il diritto amministrativo italiano e la sua scienza, il primo non aveva ancora assunto una compiuta fisionomia e la seconda, nonostante che potesse già vantare significative individualità, era costituita da uno sparuto manipolo di studiosi, dalle più varie provenienze ed ancora più disparate impostazioni.

Vi erano elementi di positiva apertura verso l'esterno, quasi di "porosità", tra i quali, principalmente, l'approccio eclettico agli studi amministrativi. Ma vi erano anche, forse pure a causa del citato, accentuato eclettismo, molta improvvisazione e scarso rigore.

Insomma, la scienza del diritto amministrativo esisteva ed iniziava a progredire. Il paradosso, tuttavia, è che non vi era ancora chi l'avesse realmente fondata.

CAPITOLO II
LA FONDAZIONE
(1880-1891)

1. L'età crispina e la cd. svolta orlandiana: il metodo giuridico e la fondazione della scuola italiana di diritto pubblico nell'ultimo quindicennio dell'Ottocento. — 2. Dall'ascendenza francese all'influenza tedesca. — 3. Silvio Spaventa e la necessità politica dello Stato forte. — 4. Vittorio Emanuele Orlando tra savignismo e difesa dell'unità dello Stato liberale.

1. *L'età crispina e la cd. svolta orlandiana: il metodo giuridico e la fondazione della scuola italiana di diritto pubblico nell'ultimo quindicennio dell'Ottocento.*

Quello intervenuto nel terzo quarto dell'Ottocento fu un rivolgimento destinato a produrre conseguenze durature nel corso del secolo successivo. Esso vide protagonista, nell'edificazione del nuovo modello di Stato, la figura del giurista ⁽¹⁾, inteso non come mero esegeta, ma come « costruttore di architetture scientifiche » ⁽²⁾, non come strumento al servizio della politica, ma in prima persona impegnato nella determinazione delle coordinate del potere e, in taluni casi, anche nella sua gestione. Ciò in virtù di quel processo di depoliticizzazione, operato dal giurista, sul piano di una duplice neutralità, dello Stato e dell'approccio al diritto, che condusse, paradossalmente, proprio alla configurazione del giurista

⁽¹⁾ Si v., in particolare, l'*incipit* del fondamentale saggio di M. NIGRO, *Il ruolo dei giuristi nello Stato liberale*, in *Scritto in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. III, cit., 1965.

⁽²⁾ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 33.

quale soggetto maggiormente idoneo ad essere protagonista dell'agone politico, in seno ad un ordinamento giuridico rispondente a siffatte caratteristiche (3). Una neutralità politica dichiarata ed apparente, dal momento che si trattò, in sostanza, di un processo di conservazione da parte della classe *elitaria* dell'alta borghesia rurale, a fronte dei pericoli rappresentati dalle istanze autonomistiche ed egualitarie di fine Ottocento.

Ma si trattò anche della parte conclusiva di un più lungo processo culturale, avviato in epoca immediatamente post-unitaria, al fine della ricostruzione della classe dirigente del Paese. Sintomatiche, in tal senso, furono le considerazioni della figura di maggior spicco, sotto il profilo culturale, dell'Italia post-unitaria, Francesco De Sanctis: «Diresti che, proprio appunto quando si è formata l'Italia, si sia sformato il mondo intellettuale e politico da cui è nata. Parrebbe una dissoluzione, se non si disegnasse, in modo vago ancora, ma visibile un nuovo orizzonte» (4). Spinte miranti alla trasformazione che, tuttavia, erano di natura diversa e, spesso, non collimanti con l'intento, per buona parte conservativo, perseguito da Orlando e dalla scuola italiana di diritto pubblico: basti pensare allo spirito del riformismo liberale, in particolare nel senso della rappresentanza di interessi, dell'associazionismo (e, in taluni, del decentramento e dell'autonomia), che, ad esempio, animava Marco Minghetti, Ruggiero Bonghi, Gaetano Mosca (5).

Sul democratismo ebbe la meglio lo statalismo, sul pensiero liberale moderato prevalse la componente romantica reazionaria.

La cd. svolta orlandiana degli anni Ottanta e Novanta del XIX secolo, pertanto, non fu l'inatteso frutto dell'ingegno di un singolo, come fu più volte rivendicato dal maestro palermitano, ma il risultato di una trasformazione di più ampia portata, che travolse tutti i rami delle scienze sociali e del diritto, sia nell'intero continente

(3) Su questi profili si v. L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Bari-Roma, 1999.

(4) F. DE SANCTIS, *Storia della letteratura italiana*, a cura di B. Croce, V ed., Laterza, Bari, 1954, 435.

(5) Su Minghetti, Bonghi e Mosca la letteratura è vastissima. Ci si limita qui a citare F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato*, cit., 53 ss.

europeo, sia oltreoceano ⁽⁶⁾ e che, in Italia, assunse peculiari toni conservativi.

Basti pensare al repentino affermarsi, nel campo della filosofia, degli ideali romantico-reazionari e del ritorno all'hegelismo e, con essi, al prevalere dell'impronta culturale tedesca su quella, liberale moderata, francese ⁽⁷⁾. Tendenze filosofiche che si ponevano in posizione antitetica rispetto alle costruzioni sociali indotte dalla rivoluzione industriale, le quali avevano ispirato i moti del 1848 parigino.

In campo giuridico, poi, l'esigenza di revisione metodologica si era già affermata nel diritto romano e nel diritto civile, innanzitutto attraverso l'inquadramento operato dal romanista e savigniano Vittorio Scialoja nella celebre prolusione camerte del 1879 e, poi, da alcuni giovani civilisti, quali Enrico Ferri, Enrico Cimbali, Gian Pietro Chironi, Vittorio Polacco ⁽⁸⁾.

Nel più ristretto ambito del diritto pubblico, infine, pur stagliandosi la figura e l'apporto teorico di Orlando per autorevolezza ed originalità di pensiero, il contributo di questi non fu isolato, ma rappresentò il portato ultimo e maturo di una riflessione che aveva visto in Mantellini ed in Silvio Spaventa i precursori, affondando, tra l'altro, le radici dei suoi principali contenuti nel pensiero giuspubblicistico tedesco. Non a caso, si è indicato, idealmente, quale anno di avvio del periodo di fondazione, il 1880, facendolo coincidere con il celebre discorso tenuto da Silvio Spaventa a Bergamo.

Sicché, prima di soffermarsi sulla centrale, complessa e, per taluni versi, caleidoscopica figura dello statista siciliano, occorre accennare agli essenziali presupposti: da un lato, il passaggio dall'influenza culturale francese a quella tedesca e, dall'altro, il contributo della Destra storica e, in particolare, di Silvio Spaventa alla successiva evoluzione dello Stato e del diritto amministrativo in Italia.

Ciò anche al fine di chiedersi, pur non disconoscendo la rilevanza dell'apporto dello studioso siciliano, se sia corretto, sul piano terminologico, parlare di "svolta orlandiana" e, soprattutto, se ad

⁽⁶⁾ Si v., su questi profili, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1980, 206 ss.

⁽⁷⁾ In particolare, F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Laterza, Bari, 1956, 23 ss.

⁽⁸⁾ Sul punto, si rinvia, da un lato, al bel capitolo II, par. 1-3, di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 13 ss.

essa occorra guardare come ad un evento ineluttabile ovvero se vi fossero valide alternative al processo di sviluppo che ha condizionato la scienza giuridica per oltre un secolo e che ancora riflette la sua ombra sul pensiero giuridico contemporaneo.

Prima di esaminare i principali sviluppi della giuspubblicista tedesca, peraltro, si ritiene necessaria un'avvertenza al lettore.

Questo capitolo (ed anche il successivo), contrariamente al precedente, ha come protagonista lo Stato e la sua scienza (giuridica): in sostanza, si tratta di una riflessione non tanto (o non soltanto) sull'evoluzione del diritto amministrativo, ma sulla dottrina dello Stato. E ciò in quanto, nel periodo in esame (e, in parte, anche nel successivo) Stato ed amministrazione giungono quasi ad identificarsi ed a sovrapporsi, con l'affermarsi del ruolo del giuspubblicista quale *deus ex machina* di uno "Stato giuridico" pieno di contraddizioni. Ciò spiega perché, in questo periodo, da un lato, il diritto amministrativo diviene il settore "guida" del diritto pubblico e, dall'altro, diritto costituzionale ed amministrativo divengono due facce della medesima medaglia (lo Stato e la sua struttura), con la conseguenza, in primo luogo, che i principali studiosi del diritto amministrativo sono stati anche gli scienziati di punta del diritto costituzionale (Orlando, Romano, Ranalletti, Donati ed anche lo stesso Cammeo) e, in secondo luogo, che risulta impossibile in questa sede, più che negli altri capitoli, trattare dell'uno senza discorrere al contempo dell'altro.

2. *Dall'ascendenza francese all'influenza tedesca.*

Nel corso dell'Ottocento, la Germania era andata gradualmente disegnando una propria peculiare strada negli studi giuridici, edificando, sul nesso tra organizzazione della scienza (in particolare, di quella giuridica), ruolo del ceto intellettuale universitario e concezione dello Stato moderno, quello che è stato definito « il laboratorio borghese »⁽⁹⁾.

E, in effetti, il fenomeno della *Juristendominanz* — che caratterizza l'evoluzione delle scienze sociali, in Germania, tra la seconda

⁽⁹⁾ P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna, 1987.

metà del XIX e la prima metà del XX secolo e, più precisamente, si svolge lungo un percorso di storia del pensiero giuridico che da Savigny conduce, attraverso Gerber e Laband, a Georg Jellinek⁽¹⁰⁾ e, di qui, per l'esperienza weimeriana, a Schmitt, da un lato, e Kelsen, dall'altro — è edificato proprio sul superamento delle concezioni atomistiche dello Stato, proprie della concezione giusnaturalistica. Dunque, è seguendo la linea evolutiva della nozione di Stato che può adeguatamente apprezzarsi la presa di distanza della cultura giuridica tedesca dall'approccio giusnaturalistico⁽¹¹⁾. Questo spiega, tra l'altro, il motivo per cui, ai fini dello sviluppo della scienza del diritto amministrativo italiano sia stato maggiormente significativo, quanto meno sino ad Otto Mayer⁽¹²⁾, l'apporto dei costituzionalisti e degli esperti di dottrina dello Stato tedeschi, che quello degli amministrativisti (e ciò nonostante che alcuni passaggi de *I criteri tecnici* di Orlando traggano ispirazione dalle tesi gneistiane e steiniane). D'altra parte, si può dire che la scienza del diritto amministrativo in Germania sia giunta a maturazione quasi contem-

(10) Su questa parte del percorso si v., tra gli altri, il bel libro di O. JOUANJAN, *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1918). Idéalisme et conceptualisme chez les juristes allemands du XIX siècle*, Léviathan, Puf, Paris, 2005.

(11) Su tali temi sono di fondamentale rilievo gli studi di M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Giuffrè, Milano, 1979; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, cit., 10 ss.; M. STOLLEIS, *Public Law in Germany, 1800-1914*, Berghahn Books, New York-Oxford, 2001, 309 ss. In relazione al percorso di sviluppo del pensiero giuspubblicistico tedesco sono importanti anche le pagine di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. II, *L'età delle rivoluzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000; vol. III, *La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari, 2001; vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

(12) Otto Mayer, nato a Fürth bei Nürnberg, il 29 marzo 1846, e morto ad Hilpertsau, l'8 agosto 1924, insegnò a Strasburgo e, poi, per un ventennio, a Lipsia. Tra le sue opere occorre ricordare, in particolare, O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2 voll., Duncker & Humblot, Leipzig, 1895-96. Dell'opera di Mayer esiste anche una importante traduzione francese, con prefazione di Henry Berthélemy: O. MAYER, *Droit administratif allemand*, 4 voll., Giard & Briere, Paris, 1903-06. Sull'opera di Otto Mayer si v., tra gli altri, E. VON HEYEN, *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1981; A. HÜBER, *Otto Mayer. Die Juristische Methode im Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1982; M. FIORAVANTI, *Otto Mayer e la scienza del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, ora in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., 451 ss.

poraneamente alla produzione giovanile orlandiana e va anche sottolineato come il maggiore amministrativista tedesco, Otto Mayer, sia stato fortemente influenzato dal diritto amministrativo francese: sicché, a un certo punto, in Germania, dottrina dello Stato e diritto amministrativo hanno finito per seguire strade autonome⁽¹³⁾. Gli antesignani studi di Robert Von Mohl⁽¹⁴⁾ (teorizzatore, in posizione antihegeliana, di uno Stato in funzione della società, con la seconda ben distinta dal primo), per l'indipendenza del diritto amministrativo dal diritto costituzionale, di ispirazione francese, erano passati pressoché sotto silenzio; quelli di scienza dell'amministrazione di Lorenz von Stein⁽¹⁵⁾, che pure ebbero notevole diffusione nel *Nachmärz* (e che, nel tentativo di ammodernamento dell'antica *Polizeiwissenschaft* all'interno del *Rechtsstaat*, miravano, ma attraverso una rilettura dell'hegelismo e non in antitesi con esso, a costruire un antagonismo permanente tra Stato e società⁽¹⁶⁾) erano espressione di un metodo eclettico, soprattutto di tipo socio-politico ed economico, che finì ben presto per essere marginalizzato nel dibattito di fine Ottocento; allo stesso modo, quelli della teoria del diritto amministrativo sociale di Hermann

⁽¹³⁾ Su questo punto si v., in particolare, S. CASSESE, *The Rise of the Administrative Law*, in A. VON BOGDANDY-S. CASSESE-P. HUBER (eds.), *Handbüch Jus Publicum Europaeum*, vol. III, C.F. Muller, Heidelberg, 2009, in corso di pubblicazione.

⁽¹⁴⁾ Robert von Mohl, nato a Stoccarda, il 17 agosto 1799, e morto a Berlino, il 5 novembre 1875, insegnò per un ventennio a Tübingen, per poi dedicarsi anche all'attività politica. Tra le sue opere più significative, R. MOHL, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, 3 voll., Erlangen, 1855-58; Id., *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 3 voll., Laupp, Tübingen, 1860-69; Id., *Das deutsche Reichsstaatsrecht*, Laupp, Tübingen, 1873.

⁽¹⁵⁾ Lorenz von Stein, nato a Borby bei Eckernförde (all'epoca territorio danese), il 18 novembre 1815, e morto ad Hadersdorf-Weidlingau, in Austria, il 23 settembre 1890, insegnò (filosofia del diritto, ma anche di economia politica, scienza dell'amministrazione, scienza delle finanze) a Kiel (1846-51) e poi a Vienna (1855-88). La sua opera di maggiore interesse, ai nostri fini, è certamente L. STEIN, *Die Verwaltungslehre*, 7 voll., Cotta, Stuttgart, 1865-68, tradotta anche in italiano, con il titolo *La scienza della pubblica amministrazione*, nella biblioteca Brunialti (1897).

⁽¹⁶⁾ Si v., sul punto, F. DE SANCTIS, *Crisi e scienza. Lorenz Stein — Alle origini della scienza sociale*, Jovene, Napoli, 1976, 63 s., che richiama i rilievi di G. MIGLIO, *Le origini della scienza dell'amministrazione*, in Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione di Varenna, Giuffrè, Milano, 1957, 9 ss. e, in particolare, 62.

Rösler⁽¹⁷⁾; quelli di Rudolf von Gneist⁽¹⁸⁾ aprivano la strada verso nuovi orizzonti, ma erano anch'essi fortemente "eclettici", traendo ispirazione dal modello inglese. Il volume con il quale si iniziava a concepire un'analisi prettamente giuridica dell'amministrazione, in Germania, può essere considerata l'elaborazione generale, soprattutto quella della seconda edizione del 1862, realizzata da un oscuro burocrate del Württemberg, Friedrich Franz von Mayer⁽¹⁹⁾, che può essere considerato il fondatore del metodo giuridico applicato al diritto amministrativo tedesco⁽²⁰⁾. È soltanto con gli anni Ottanta, peraltro, che inizia a fiorire una consapevole scuola "giuridica" di amministrativisti tedeschi: su tutti, Georg Meyer⁽²¹⁾ ed Edgar Löning⁽²²⁾, per giungere, qualche anno più tardi, alla "perfezione metodologica" di Otto Mayer.

Fatto sta che Friedrich Carl von Savigny⁽²³⁾, celebre romanista,

(17) Hermann Rösler, nato a Lauf an der Pegnitz, il 18 dicembre 1834, e morto a Bolzano, il 2 dicembre 1894, insegnò ad Erlangen ed a Rostock, prima di rivestire importanti incarichi per il governo giapponese. Tra le sue opere occorre ricordare, ai nostri fini, H. RÖSLER, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts*, Deichert, Erlangen, 1872.

(18) Rudolf von Gneist, nato a Berlino, il 13 agosto 1816, ed ivi deceduto, il 22 luglio 1895, insegnò a Berlino. Tra le sue opere, R. GNEIST, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, 2 voll., Springer, Berlin, 1857-60; ID., *Die Rechtsstaat*, Springer, Berlin, 1872.

(19) Di Friedrich Franz von Mayer si hanno poche notizie biografiche. Nacque nel 1816 e morì nel 1870.

(20) Così M. STOLLEIS, *Public Law in Germany, 1800-1914*, cit., 385 ss. Si v. anche I. TOSHIYUKI, *Friedrich Franz von Mayer: Begründer der "juristischen Methode" im deutschen Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1992.

(21) Georg Meyer, nato nel 1841 e morto nel 1900, insegnò a Jena. Tra le sue opere, occorre ricordare, in particolare, G. MEYER, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrecht*, 2 voll., Duncker & Humblot, Leipzig, 1878; ID., *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*, 2 voll., Duncker & Humblot, Leipzig, 1893.

(22) Edgar Löning nacque a Parigi, il 14 giugno 1843, e morì ad Halle, il 19 febbraio 1919. Ebreo, allievo di Bluntschli, laureato anche in filosofia, divenne straordinario nel 1872 a Strasburgo ed ordinario a Dorpat nel 1877, a Rostock nel 1883 e ad Halle nel 1886, divenendo anche rettore di tale Ateneo nel 1899. Tra le sue opere occorre segnalare, in particolare, E. LÖNING, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht*, Breitkopf und Hartel, Leipzig, 1884, molto citato ed utilizzato da Orlando e dagli studiosi della scuola italiana di diritto pubblico.

(23) Friedrich Carl von Savigny, nato a Francoforte sul Meno, il 21 febbraio 1779, e morto a Berlino, il 25 ottobre 1861, insegnò dapprima a Marburg e poi, per alcuni

fortemente influenzato dall'hegelismo, rappresenta il principale teorizzatore dello Stato quale espressione della sovranità popolare e del ruolo centrale del giurista nella società, idea, quest'ultima, che tanto avrebbe influenzato lo sviluppo del diritto pubblico nell'intero continente⁽²⁴⁾. Secondo l'indiscusso maestro della Scuola storica, le cui idee giungeranno in Italia per il tramite di Filippo Serafini, lo Stato è lo strumento attraverso cui il popolo acquisisce coscienza comune. È soltanto attraverso lo Stato che il popolo è posto nelle condizioni di assumere personalità giuridica e, pertanto, capacità di agire. Lo Stato rappresenta il più alto grado della creazione giuridica: il diritto positivo e la legge che da esso è prodotta ne costituiscono i suoi organi. In Savigny, dunque, la soggettività statale passa attraverso il popolo, che assurge in esso ad unità. È il popolo, più che lo Stato, il protagonista della concezione giuridica savigniana, essendone lo Stato, pur assunto a soggetto dotato di personalità giuridica, mero strumento di realizzazione della sovranità popolare (intesa, qui, in senso assai diverso rispetto alle concezioni giusnatu-

decenni, a Berlino. Su Savigny la bibliografia è ricchissima. Si v., per tutti, il breve saggio di A. MAZZACANE, *Savigny e la storiografia giuridica tra storia e sistema*, Liguori, Napoli, 1976 (che contiene, in appendice, le lezioni di Savigny sulla *Juristische Methodenlehre*), ed il volume monografico dei *Quaderni fiorentini, Su Federico Carlo di Savigny*, Giuffrè, Milano, 1980, n. 9. Su Savigny in Italia si v. L. MOSCATI, *Italianische Reise. Savigny e la scienza giuridica della Restaurazione*, Viella, Roma, 2000.

⁽²⁴⁾ Si fa riferimento qui, ovviamente, soprattutto al primo dei nove volumi di F.C. VON SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Ed. Veit un Comp., Berlin, 1840-1856, tradotto in italiano da Vittorio Scialoja con il titolo di *Sistema del diritto romano attuale*, Utet, Torino, 1886.

È quello che M. FIORAVANTI, *Introduzione*, in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2001, VII, ha di recente definito « il paradigma savigniano »: « Non si tratta di rilevare come alcuni dei più autorevoli tra i nostri giuspubblicisti, come lo stesso Orlando in Italia, si dichiarassero apertamente seguaci della Scuola Storica del diritto. Si tratta piuttosto di comprendere come i giuristi siano giunti a gettare le basi di una vera e propria scienza del diritto pubblico, ed in particolare a concepire la legge dello Stato come possibile oggetto di considerazione sul piano scientifico, solo tenendo ferma una convinzione: che quella medesima legge, accanto ad una vita immediata e più esteriore, legata alla volontà più o meno episodica del potere legislativo statale, vivesse poi, anche e soprattutto, un'altra vita, più profonda e meno contingente, che solo la stessa scienza giuridica era in grado di percepire, di cui in qualche modo quella medesima scienza era custode ».

ralistiche e, in particolare, a quella di Johannes Althusius). Al fine della concretizzazione di tale disegno, il giurista acquista una posizione di primazia nel sistema istituzionale, fungendo da interprete delle esigenze storico-naturali del *Volk*, inteso come unità culturale. Ecco, dunque, che il giurista — chiamato ad un'elaborazione dottrina del diritto e, in particolare, ad applicare nella lettura del diritto positivo le risorse concettuali e metodologiche del diritto privato, ereditate dal diritto romano delle Pandette, ai fini della rielaborazione del sistema fondato sullo *jus commune* — assume una posizione di assoluta centralità in seno all'ordinamento, prevalendo sia sull'elemento politico sia su quello economico. Lo scienziato del diritto, in definitiva, è il solo e reale interprete dello spirito del popolo, in funzione anti-esegetica ed anti-positivistica, ma anche anti-pattizia ed anti-contrattualistica. Ne scaturisce una concezione del diritto radicalmente contrapposta sia al giusnaturalismo, che, anziché considerare il sistema giuridico quale prodotto della storia di un popolo, implicava un contenuto etico e morale della norma, l'immanenza dei principi e l'universalità del diritto, sia all'illuminismo positivista, che edificava l'ordinamento giuridico sul primato della legge e sulla codificazione quale prodotto astratto della ragione, piuttosto che sulla memoria dei trascorsi giuridici e sull'evoluzione storica della società. L'eredità di Savigny fu raccolta e sviluppata da Bernhard Windscheid ⁽²⁵⁾ e, soprattutto, da Georg Friedrich Puchta ⁽²⁶⁾, attraverso l'accentuazione del monopolio di ideazione teorica dell'ordinamento da parte del giurista, l'impermea-

(25) Bernard Windscheid nacque a Düsseldorf, il 26 luglio 1817, e morì a Lipsia, il 26 ottobre 1892. Insegnò a Basilea (dal 1847), a Monaco (dal 1857), ad Heidelberg (dal 1871) ed a Lipsia (dal 1874). Tra le sue opere va ricordato, in particolare, B.J.H. WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, 2 voll., Buddeus, Düsseldorf, 1875-78, tradotto anche in italiano, tradotto da Carlo Fadda e Paolo Emilio Bensa, ID., *Diritto delle Pandette*, Utet, Torino, 1887-89.

(26) Georg Friedrich Puchta nacque a Kadolzburg, il 31 agosto 1798, e morì a Berlino, l'8 gennaio 1846. Libero docente e poi professore straordinario ad Erlangen tra il 1820 ed il 1828, si trasferì a Monaco come professore ordinario di diritto romano. Dopo una breve parentesi a Marburg (1835-37) ed a Lipsia (1837-42), nel 1842 successe a Savigny nella titolarità della cattedra berlinese. Nel 1845 divenne membro dello *Staatsrat* e della *Gesetzgebungscommission*, ma morì improvvisamente nel gennaio successivo, non ancora cinquantenne. Tra le sue opere va ricordato, in particolare, G.F. PUCHTA, *Pandekten*, Johann Ambrosius Barth, Leipzig, 1838.

bilità del diritto rispetto alle altre scienze sociali, la radicalizzazione del modello pandettistico per il tramite della elaborazione di un rigido metodo deduttivo (la cd. piramide concettuale di Puchta).

Al metodo giuridico puchtiano (e gerberiano) si opporrà, come è noto, nella seconda parte della sua produzione scientifica, Rudolf von Jhering⁽²⁷⁾, che di Puchta era stato allievo.

Il protagonista dell'ulteriore rilevante evoluzione della costruzione savigniana-puchtiana nella fase di passaggio dal diritto privato al diritto pubblico fu Carl Friedrich Wilhelm von Gerber⁽²⁸⁾, che, come Jhering, era stato allievo di Puchta e che era giunto al diritto pubblico dagli studi privatistici⁽²⁹⁾. È in virtù dell'amplissima fortuna tributata alle due principali opere di Gerber, difatti, che si è diffusa in tutta Europa la teoria della personalità giuridica unitaria dello Stato⁽³⁰⁾, la quale ha determinato, di fatto, attraverso la rigida affermazione del metodo giuridico, il superamento delle teorie organicistiche bluntschliane. Per Gerber, lo Stato è soggetto giuridico unitario, in quanto dotato di potere sovrano d'imperio e, cioè, della capacità di manifestare la propria volontà e di imporla con la forza ai sottoposti, in virtù della circostanza che essi sono riuniti, in corpo unico, proprio nello Stato. È in conseguenza di ciò che tra lo Stato e le persone ad esso sottoposte sorge un rapporto giuridico che

(27) Rudolf von Jhering nacque ad Aurich, il 22 agosto 1818, e morì a Göttingen, il 17 settembre 1892. Libero docente di diritto romano nel 1843, divenne professore ordinario nel 1845, insegnando a Basel (1845-46), Rostock (1846-49), Kiel (1849-51), Giessen (1851-68), Vienna (1868-72) e, infine, Göttingen. Tra le sue numerose opere vanno ricordati, almeno, R. JHERING, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, 3 voll., Druck und Berlag von Breitkopf & Hartel, Leipzig, 1852-65, ed il saggio *Der Kampf ums Recht*, del 1872, tradotto anche in italiano (ed in altre ventisei lingue) nel 1875 (R. JHERING, *La lotta per il diritto*, Hoepli, Milano, 1875).

(28) Carl Friedrich Wilhelm von Gerber nacque a Ebeleben bei Sonderhausen, il 11 aprile 1823, e morì a Dresda, il 23 dicembre 1891. Dall'innato talento giuridico, ottenne l'abilitazione a Jena nel 1844 ed divenne professore ordinario ad appena ventitre anni. Insegnò a Erlangen (1847-51), Tübingen (1851-62), Jena (1862-63) e, infine, Lipsia.

(29) A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive*, cit., 10-14, segnala come già W.E. Albrecht, nel 1837, aveva sostenuto che lo Stato fosse dotato di personalità giuridica. Sul punto, v. anche M. STOLLEIS, *Public Law in Germany, 1800-1914*, cit., 317.

(30) C.F. GERBER, *Ueber öffentliche Rechte*, 1852, e *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 1865, tradotte in italiano e ristampate con il titolo di *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1972.

comprende diritti e doveri. E, d'altro canto, il potere statale è dotato di legittimazione in quanto espressione proprio « della potenza etica di un popolo giunto a coscienza di sé ». Rispetto alle posizioni savigniane, la teorizzazione gerberiana pone il *Volk* in posizione, per così dire, laterale, facendo assumere centralità direttamente al potere sovrano dello Stato, quale soggetto unitario dotato di personalità giuridica: una soluzione dettata da esigenze conservatrici, al fine di garantire una sorta di continuità politico-sociale al passaggio dalla monarchia assoluta allo Stato liberale, con la preservazione di una posizione di privilegio, in relazione alla gestione del potere, in favore di un'oligarchia "giuridica" alto borghese. E proprio la personalità dello Stato determina, ad avviso di Gerber, la frattura fra il pensiero privatistico e quello pubblicistico ⁽³¹⁾.

Il passo successivo e conseguente è fornito dalle tesi di Paul Laband ⁽³²⁾, con il quale è giunta a pieno compimento la formulazione del metodo giuridico nello studio del diritto pubblico. Laband dà per acquisita la tesi per cui lo Stato sia dotato di personalità giuridica con poteri di imperio e, anzi, ritiene che tali poteri siano frutto di un'autonoma volontà di imperio, con ciò scindendo completamente la posizione dello Stato rispetto a quella dei suoi membri e, dunque, del popolo. Il *Volk* "scompare" (retrocede a mero elemento, assieme al territorio) e così anche ogni residuo di carattere antropomorfo ed organicistico e rimane lo Stato come *Willensverband*: il processo di spersonalizzazione della titolarità del potere pubblico, nel senso dell'attribuzione alla soggettività giuridica statale, è oramai realizzato. Allo stesso modo, di fronte all'autorità statale, la posizione degli individui è ridotta a quella di mera soggezione. Sotto il profilo del metodo, la visione di Laband — oggetto di aspre critiche soprattutto da parte di Otto Friedrich von Gierke ⁽³³⁾, padre della *Genossenschaftstheorie*, che tende invece a

⁽³¹⁾ Sul punto si v., in particolare, il fondamentale saggio di M. NIGRO, *Il "segreto" di Gerber*, in *Quad. fior.*, 1973, anche in *Id. Scritti giuridici*, cit., vol. II, 1003 ss.

⁽³²⁾ Paul Laband nacque a Breslau, il 24 maggio 1838, e morì a Strasburgo, nel 1918. Abilitato nel 1861 ad Heidelberg e straordinario nel 1864, divenne ordinario a Königsberg nel 1866, per trasferirsi poi a Strasburgo nel 1872. Tra le sue opere occorre ricordare, in particolare, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, 3 voll., Mohr, Tübingen, 1876-82.

⁽³³⁾ Otto Friedrich von Gierke nacque a Stettino, il 11 gennaio 1841, e morì a

valorizzare il rapporto tra Stato e società, tra Stato e popolo, tra diritto e politica, nonché le personalità collettive diverse dallo Stato — è pienamente formalistica: come lo Stato è scisso dalla società, il diritto pubblico e la politica vanno nettamente scissi; il primo può essere studiato soltanto attraverso le forme della razionalità giuridica; il giuspubblicista deve applicare al diritto e, in particolare, alla norma giuridica le categorie del diritto privato; queste ultime consentono di paragonare il ragionamento giuridico a quello delle scienze esatte; si realizza, in tal modo, il puro metodo giuridico, fondato sulla validità assoluta di categorie formali e sull'efficacia dell'argomentazione logica.

Quando Orlando si reca in Germania e, poi, elabora *I criteri tecnici*, Laband ha da poco pubblicato il primo volume della sua opera principale. Di lì a pochi anni interverranno le elaborazioni evolutive di Georg Jellinek ⁽³⁴⁾ per quanto concerne la dottrina dello Stato e di Otto Mayer in ordine all'assetto del diritto amministrativo. A tali costruzioni, che segneranno, nel senso della continuità, il passaggio dal XIX al XX secolo, seguirà un periodo di crisi politico-sociale e di accese schermaglie teoriche, che daranno vita ad un caleidoscopio di divergenti posizioni scientifiche: dal giuspositivismo liberal democratico di Hans Kelsen ⁽³⁵⁾ alla conservatrice teoria

Berlino, il 10 ottobre 1921. Abilitato nel 1867, straordinario a Berlino nel 1871 e poi ordinario a Breslau. Nel 1884 si trasferì ad Heidelberg e, infine, a Berlino nel 1887. Dell'Università di Berlino fu anche Rettore, dal 1902. Tra le sue opere occorre ricordare, in particolare, O.F. GIERKE, *Rechtsgeschichte der Deutschen Genossenschaft*, Weidmann, Berlin, 1868.

⁽³⁴⁾ Georg Jellinek, nato a Lipsia, il 16 giugno 1851, e morto ad Heidelberg, il 12 gennaio 1911, ottenne l'abilitazione nel 1879 a Vienna, dove divenne straordinario nel 1883. Ordinario a Basilea nel 1889, si trasferì ad Heidelberg nel 1891. Le sue principali opere, come è noto, sono G. JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen — un Bürgerrechte. Ein Betrage zur modernen Verfassungsgeschichte*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1895; ID., *Allgemeine Staatslehre*, Haring, Berlin, 1900; ID., *System der Subjectiven öffentlichen Rechte*, Mohr, Tubingen, 1905.

⁽³⁵⁾ Hans Kelsen nacque a Praga, l'11 ottobre 1881, e morì a Berkeley, il 19 gennaio 1973. In estrema sintesi (e semplificando molto il complesso pensiero), il giurista austriaco, di origini ebraiche, è celebre per la visione liberal democratica degli studi giuridici, limitati ad una concezione giuspositivistica, per la quale la scienza del diritto deve occuparsi, tralasciando i profili sociologici, della ricerca di una teoria generale del diritto. La produzione scientifica di Kelsen è molto vasta. La sua opera più celebre è H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die Rechtswissenschaftliche Problematik*,

dell'integrazione di Rudolf Smend ⁽³⁶⁾, all'impostazione sociologica e socialdemocratica di Hermann Heller ⁽³⁷⁾ a quella politica e nazionalsocialista di Carl Schmitt ⁽³⁸⁾. Tali teorizzazioni accompagneranno la giuspubblicistica tedesca dal fallimento dell'esperienza weimariana all'ascesa del nazismo.

Ma, oramai, pur proseguendo per tutta la prima metà del Novecento il fenomeno di avvertita influenza della giuspubblicistica tedesca sull'evoluzione del diritto pubblico italiano, quest'ultimo, grazie ai contributi di Orlando, Ranelletti, Cammeo e, soprattutto, di

Wien-Leipzig, 1934 (trad. it. di Renato Treves, H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1952).

⁽³⁶⁾ Rudolf Smend nacque a Basilea, il 15 gennaio 1882, e morì a Göttingen, il 5 luglio 1975. Smend sostenne, in chiave anti-formalistica, la cd. teoria dell'integrazione, mirante alla commistione dei tre elementi che costituiscono l'unità dello Stato: personale, funzionale e materiale. Lo scopo della *Integrationslehre* era di stampo conservatore, rivitalizzante del primato dello Stato. La sua opera più celebre è R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1928 (trad. it. con introduzione di Gustavo Zagrebelsky, R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988).

⁽³⁷⁾ Hermann Heller nacque a Teschen, il 17 luglio 1891, e morì a Madrid, il 5 novembre 1933. Secondo Heller, Stato e diritto possono correlarsi soltanto sul piano sociologico ed è su questo piano che rileva il problema della sovranità. Ne deriva che l'unità della volontà attraverso il principio di maggioranza e la rappresentanza sono dunque gli strumenti tecnici che permettono al popolo in quanto unità di governare il popolo in quanto molteplicità e di diventare soggetto della sovranità. Precondizione di entrambi è, dunque, l'esistenza concreta della volontà generale, sola a poter indurre la minoranza a sottomettersi ai rappresentanti nominati dalla maggioranza. La sua opera più celebre, rimasta incompiuta, è H. HELLER, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934 (trad. it., H. HELLER, *La dottrina dello Stato*, ESI, Napoli, 1988).

⁽³⁸⁾ Carl Schmitt nacque a Plettenberg, l'11 luglio 1888, e morì a Plettenberg-Pasel, il 7 aprile 1985. Il pensiero di Schmitt è di estrema complessità ed articolazione. Il fallimento dell'esperienza weimeriana è per lui imputabile alla frammentazione degli interessi alla moltiplicazione degli interessi di parte curati da una pluralità di corpi intermedi, ed alla cattura dello Stato da parte dei titolari di interessi privati, non miranti al perseguimento del bene comune. Ne deriva, a suo avviso, che il sovrano non deve rappresentare il popolo, entità non esistente come unità, bensì il popolo come tutto e, cioè, come nazione, superando la politica weimeriana del compromesso, volta a comporre le esigenze più diverse, a tutela di interessi particolari. Tra le numerose opere del giurista della Westfalia, la più celebre è forse C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1928 (trad. it., C. SCHMITT, *La dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984).

Santi Romano, aveva rinvenuto una propria, parzialmente autoctona, direzione di sviluppo.

3. *Silvio Spaventa e la necessità politica dello Stato forte.*

I discorsi di Silvio Spaventa su *Lo Stato e le ferrovie* risalgono al 1876. Il primo volume de *Lo Stato e il codice civile*, è pubblicato da Giuseppe Mantellini nel 1879. Il discorso sulla *Giustizia nell'amministrazione* è tenuto da Spaventa, a Bergamo, il 7 maggio 1880. È all'inizio dell'ultimo quarto del secolo XIX, dunque, che ebbe avvio, in Italia, la rottura con il precedente periodo, culminata, di lì a poco, nella cd. svolta orlandiana.

In realtà, occorre subito rilevare che Silvio Spaventa ⁽³⁹⁾ fu figura di più consistente spessore rispetto a Mantellini, rappresentando una tra le personalità di maggiore spicco, a livello europeo, nella seconda metà dell'Ottocento ⁽⁴⁰⁾, pur se ricca di contraddizioni e spiritualmente tormentata: « il più puro teorico dello Stato liberale nell'Italia » ⁽⁴¹⁾; « singolare e discusso personaggio che praticamente

⁽³⁹⁾ Su Spaventa la letteratura è vastissima. La biografia e l'elenco completo dei suoi scritti e delle opere a lui dedicate è ora rinvenibile nell'accurata voce di G. MELIS, *Silvio Spaventa*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit., 264 ss. Il volume più importante su Silvio Spaventa è certamente la bella biografia di Elena Croce, opera di certosino scavo e di grande impatto anche sotto il profilo stilistico: E. CROCE, *Silvio Spaventa*, Adelphi, Milano, 1969. Ci si limita a citare, inoltre, alcune tra le altre pubblicazioni degli ultimi decenni: F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico tra Otto e Novecento*, Morano, Napoli, 1963, 18 ss.; G.M. CHIODI, *La giustizia amministrativa nel pensiero di Silvio Spaventa*, Laterza, Bari, 1969; C. GHISALBERTI, *Silvio Spaventa teorico dello Stato liberale*, in Id., *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Giuffrè, Milano, 1972; Id., *Silvio Spaventa tra Risorgimento e Stato unitario*, Vivarium, Napoli, 2003; L. MAROTTA, *Stato di diritto e pubblica amministrazione nel pensiero di Silvio Spaventa*, Sagraf, Napoli, 1979; M. SCALFATI, *Silvio Spaventa e l'età del Risorgimento*, Giannini editore, Napoli, 2001; S. MAROTTA, *Dinamica sociale e funzione dello Stato in Silvio Spaventa*, in S. MAROTTA (a cura di), *L'opera politica di Silvio Spaventa*, Vivarium, Napoli, 2002; G. PUGLIESE CARRATELLI, *La formazione culturale e politica di Silvio Spaventa*, in SOCIETÀ DI STUDI POLITICI, *Silvio Spaventa e i moti del Quarantotto. Articoli dal "Nazionale" e scritti dall'ergastolo di Santo Stefano*, La Scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2006, 21 ss.

⁽⁴⁰⁾ Per informazioni biografiche su Silvio Spaventa (1822-1893) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁴¹⁾ P. ROMANO [P. ALATRI], *Silvio Spaventa*, Bari, 1942, 315.

fu il fondatore della giustizia amministrativa italiana», in seno al quale l'astrattismo ideologico e il formalismo giuridico si sposavano ad una particolare durezza di temperamento ⁽⁴²⁾.

Mantellini, come ricordato in precedenza, fu ispirato, in particolare, dalle tesi organicistiche dello svizzero Bluntschli. La formazione culturale di Spaventa era anch'essa di influenza tedesca, ma più solida e complessa, avendo egli studiato non soltanto le opere principali dei maggiori giuristi tedeschi dell'epoca — Mohl e Stein, ma anche Gerber e, soprattutto, Gneist — ma essendo, altresì, profondo conoscitore delle tesi idealistiche hegeliane, anche in virtù dell'intenso legame con il fratello maggiore Bertrando, tra i maggiori filosofi hegeliani dell'Italia meridionale ⁽⁴³⁾.

L'idea spaventiana è quella di un liberalismo *sui generis*, improntato alla realizzazione di uno Stato accentrato e forte (« lo Stato dev'essere forte, ed è tale quando ha buoni ordinamenti e valenti funzionari che li applicano con intelligenza ed equa fermezza » ⁽⁴⁴⁾), autoritario ed antidemocratico, eticamente orientato alla prevalenza dell'interesse pubblico. Si tratta, come è stato ben messo in evidenza, di una costruzione molto vicina alle tesi di Gneist, seppur distante

⁽⁴²⁾ M. NIGRO, *Silvio Spaventa e la giustizia amministrativa come problema politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996, 872 e 876.

⁽⁴³⁾ Sull'hegelismo napoletano si v., per tutti, le considerazioni di A. ASOR ROSA, *La cultura*, in *Storia d'Italia. Dall'unità ad oggi*, vol. IV, seconda parte, Einaudi, Torino, 1975, 851, secondo cui « gli hegeliani di Napoli si assunsero viceversa un compito assai più ambizioso, che era quello di giustificare filosoficamente il nuovo Stato e di fondarne la nuova cultura: la loro posizione fu astratta per principio — anche se un forte impulso etico-politico la giustificava e la muoveva — in quanto assai lontana dalle condizioni reali dello scontro politico e sociale; ma ciò rese possibile, in quanto manovra tipicamente prefiguratrice, talune loro interessanti scoperte ideali e metodiche e, più tardi, una loro utilizzazione in chiave polemicamente rinnovatrice, in quanto rappresentanti di una cultura destinata a restare al loro tempo incompresa e minoritaria: una cultura di opposizione ». Tale operazione di scoperta, o riscoperta, di Hegel, « nel quadro della cultura italiana postunitaria, esprime il grado forse più alto della tensione speculativa e concettuale », mettendo ordine nella « confusa matassa di spiritualismo giobertiano, di eclettismo cousiniano e di indigeno vichianesimo, da cui era stata contraddistinta la cultura napoletana non reazionaria negli anni fra il 1830 e il 1840 ».

⁽⁴⁴⁾ S. SPAVENTA, *Lo Stato e le ferrovie. Scritti e discorsi sulle ferrovie come pubblico servizio (marzo-giugno 1876)*, a cura e con introduzione di Sergio Marotta, Vivarium, Napoli, 1997, 93.

per ciò che concerne la fiducia nel governo parlamentare accentrato, essendo il giurista tedesco un convinto sostenitore del *self government* ⁽⁴⁵⁾, ma, proprio come nelle intenzioni del giurista berlinese, mirante alla conservazione degli equilibri (o, meglio, disequilibri) di classe dello Stato liberale.

La concezione, per così dire, “razionalmente idolatrica” dello Stato come persona morale, come Chiesa moderna e « coscienza direttiva della nazione », di stampo hegeliano, emerge, nelle opere di Spaventa, negli interventi parlamentari sulle strade ferrate, in cui si espongono le ragioni a favore dell’esigenza « di far rientrare queste strade [ferrate] perfezionate nella libera disponibilità della nazione, comprendendole nelle cose di Demanio pubblico; di trasformare il concetto industriale che attualmente in esse predomina, in quello di un pubblico servizio, compiuto per necessità sociale, da chi rappresenta i generali bisogni della umana convivenza » ⁽⁴⁶⁾.

Il ruolo attivo ed intrusivo dello Stato, produttore di un « diritto pubblico certo, chiaro, completo » e titolare del compito morale di occuparsi di tutti i settori della vita sociale nei quali la crescente industrializzazione richiedeva nuovi interventi di garanzia, conduce Spaventa, riprendendo una frase di Gneist ⁽⁴⁷⁾, ad intravedere la

⁽⁴⁵⁾ M. NIGRO, *Silvio Spaventa e lo Stato di diritto*, in *Foro it.*, 1989, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. III, cit., 2029-2030.

⁽⁴⁶⁾ S. SPAVENTA, *op e loc. ult. cit.*, 98. E, poco prima (pp. 90-91), più diffusamente: « In molti rami della pubblica amministrazione lo Stato è obbligato a giovare di mezzi industriali, senza che per questo l’amministrazione diventi un opificio. (...) Ma ciò che costituisce il vero concetto economico della produzione industriale non sono già i mezzi industriali de’ quali bisogna pur sempre valersi, in qualunque un po’ vasta operazione, sebbene il lucro e la speculazione negli intendimenti del produttore. Ora se lo Stato intraprende l’esercizio delle ferrovie solamente per meglio soddisfare ad un servizio pubblico, prevenendo le difficoltà ed i danni che si hanno dal lasciarlo a mani di Società, potrà valersi di mezzi industriali come pure se ne vale in moltissimi rami d’amministrazione, ma non eserciterà mai e poi mai un’industria, come non la esercita il Governo inglese in quella possente accumulazione di mezzi industriali che si chiama arsenale di Woolwich. Confondendo i mezzi industriali, con l’esercizio di un’industria; riannodando queste idee al vecchio dettato lo Stato è sempre un pessimo industriale — dogma che a parer di taluno non consente discussione di sorta — l’equivoco è tosto creato e non vi è nulla quanto un cattivo ragionamento, che corra rapidamente fra le moltitudini, a guisa di logora moneta, dall’uno all’altro trasmessa, senza che alcuno si curi di esaminarne il conio ».

⁽⁴⁷⁾ Ma v. L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 313, secondo cui il primo a formularla era stato Bartold Georg Niebuhr nel 1815.

libertà nell'amministrazione e nelle leggi amministrative, anziché nella costituzione e nelle leggi politiche; sicché, a suo avviso, « nell'amministrazione, la libertà è essenzialmente il rispetto del diritto e della giustizia; è quello che i tedeschi chiamano *Rechtsstaat*, il carattere cioè della monarchia moderna, per cui non solo i diritti relativi ai beni privati ma ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell'amministrazione dei beni comuni, siano morali siano economici, è a ciascuno securamente garentito e imparzialmente trattato » (48).

Ne deriva l'esigenza di affrontare il problema della carenza di imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione sia sul versante normativo, attraverso apposite limitazioni del potere amministrativo (« il potere amministrativo non ha volontà sua sostanziale. La sua volontà è la legge »), sia su quello di una più efficace disciplina della responsabilità amministrativa e sia, soprattutto, su quello della tutela giurisdizionale, mediante la reintroduzione di un sistema di giustizia amministrativa.

Una giurisdizione amministrativa con finalità obiettive, in cui l'interesse individuale, occasionalmente protetto, rappresenti un corollario del corretto perseguimento dell'interesse generale. La giustizia nell'amministrazione, dunque, è « cura essenziale del governo giuridico » dello Stato come istituzione etica e benefica, essendo il cittadino, invece, meramente titolare di una tutela indiretta e riflessa.

È stato rilevato come il richiamo di Spaventa al rispetto della legge ed alla giustizia nell'amministrazione quali freni alla « onnipotenza ministeriale » avesse profonde motivazioni politiche, dettate dall'ascesa al potere da parte della Sinistra, dal momento che dell'autoritarismo lo stesso aveva fatto senza problemi largo uso nell'adempiere ai propri incarichi di governo.

Tuttavia, il contributo di Spaventa va ricordato in particolare per tre ragioni: in primo luogo, per aver posto per la prima volta il fenomeno amministrativo in posizione centrale in seno al dibattito politico; in secondo luogo, per aver prospettato l'esigenza di una

(48) S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in ID., *La politica della Destra*, scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce, Laterza, Bari, 1910. Sui termini del dibattito sulla giustizia nell'amministrazione v., tra gli altri, L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 333 ss.

netta linea di demarcazione tra politica ed amministrazione; in terzo luogo, per aver delineato le basi teoriche per la realizzazione di un sistema italiano di giustizia amministrativa.

Non a caso, quando, nel 1889, Francesco Crispi istituì la Quarta sezione del Consiglio di Stato, Silvio Spaventa fu chiamato a divenirne presidente, compito che assolse, con il consueto piglio e rigore, sino alla morte ⁽⁴⁹⁾.

Pur non essendo parte della comunità accademica, Spaventa lasciò, oltre ad un contributo scientifico, un'eredità accademica e politica, dal momento che può considerarsi il maestro di Alfredo Codacci Pisanelli ⁽⁵⁰⁾ e, assieme a Francesco De Sanctis ed al fratello Bertrando, di Antonio Salandra ⁽⁵¹⁾, il quale, oltre ad insegnare lungamente a Roma, fu autore di un corso di diritto amministrativo ⁽⁵²⁾ e, soprattutto, di uno tra i più significativi volumi di giustizia amministrativa (ancora oggi importante per comprenderne l'evoluzione storica) ⁽⁵³⁾ e, sostenuto (come Codacci Pisanelli) dal feudalesimo rurale e conservatore pugliese, sedette in Parlamento per quattro decenni, assurgendo ai più elevati incarichi governativi tra il primo ed il secondo decennio del Novecento.

⁽⁴⁹⁾ G. MELIS, *Silvio Spaventa*, cit., 283-284, ricorda un episodio emblematico dell'intransigenza etica di Spaventa, che vide coinvolto Ruggiero Bonghi, suo amico personale, anch'egli importante esponente della Destra (era stato, tra l'altro, Ministro della pubblica istruzione) e consigliere di Stato. Proprio nelle vesti di consigliere di Stato egli era stato deferito da Giolitti, allora Presidente del Consiglio, per aver attaccato il governo in due pubblicazioni. Bonghi fu giudicato, dapprima, da una commissione speciale presieduta da Spaventa e, poi, dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato. In questa seconda circostanza, Spaventa non partecipò, essendo stato colpito, pochi giorni prima, da embolia cerebrale. Bonghi, uscito abbastanza bene dalla vicenda, scrisse che se Spaventa fosse stato in grado di partecipare alla seduta e di intervenire in Adunanza, « la sua presenza e la sua opinione, lungi dal giovargli, lo avrebbe sicuramente costretto a dimettersi dalla carica di consigliere ».

⁽⁵⁰⁾ Su cui si v. *infra*, par. 3.2 del presente capitolo.

⁽⁵¹⁾ Per informazioni biografiche su Antonio Salandra (1853-1931) si v. la scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁵²⁾ A. SALANDRA, *Corso di diritto amministrativo*, lezioni raccolte dall'avv. G. Manes, Athenaeum, Roma, 1912, dedicato completamente al profilo delle garanzie e della giustizia amministrativa. La seconda edizione, del 1915, comprende anche una parte sull'organizzazione amministrativa ed una parte sulla legislazione amministrativa.

⁽⁵³⁾ A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1904.

4. *Vittorio Emanuele Orlando tra savignismo e difesa dell'unità dello Stato liberale.*

Si è tracciato, in precedenza, il quadro storico delle origini della scienza del diritto amministrativo.

Deve precisarsi, peraltro, che le origini non coincidono con le fondazioni di tale scienza, essendo fuor di dubbio che le fondamenta della scienza italiana del diritto pubblico, per quelli che saranno gli sviluppi nel corso del Novecento, sono state poste, verso la metà degli anni Ottanta del XIX secolo, grazie alla prorompente personalità ⁽⁵⁴⁾ ed all'ambiziosa vigoria ⁽⁵⁵⁾ di un giovane autodidatta

⁽⁵⁴⁾ Il talento del giovane Orlando fu vivamente apprezzato anche dagli studiosi della precedente generazione, alla quale egli avrebbe mosso pesanti critiche nel saggio su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (in *Arch. giur.*, 1889). Ne è evidente dimostrazione la lettera di raccomandazione scritta da Carlo Francesco Ferraris a Jacopo Silvestri, suo collega a Padova, in occasione del concorso di diritto amministrativo a Palermo del 1888. Si riporta interamente, di seguito, il contenuto della lettera: "Moncalvo (Alessandria), 7 ottobre 1888. Caro Collega, contro il mio costume, vi scrivo per una raccomandazione. Presto andrete a Roma per il concorso alla cattedra di diritto amministrativo a Palermo. Fra i concorrenti vi è V.E. Orlando, professore ordinario di diritto amministrativo a Messina. Egli brama di recarsi a Palermo per trovarsi in centro maggiore di popolazione, in Università più scelta. Io ho per quel giovane vivissima simpatia. Lo credo una delle più colte e forti intelligenze della generazione che vien subito dopo quella a cui io appartengo. Soprattutto è un giurista di polso e, come anche visto dai suoi scritti, egli porta nel diritto pubblico l'acume, la precisione del vero giurista. Ve lo raccomando caldamente. Se avrete occasione di conoscerlo, vedrete che anche come uomo ispira fiducia e simpatia. Abbiatemi i miei saluti e augurii di *divertirvi*, perché vi troverete a Roma in piene feste imperiali, il che vuol dire che troverete difficilmente alloggio, mangerete male e pagherete caro e salato. Ma vedrete il *nostro alleato!* Tutto vostro, Carlo F. Ferraris". L'ultima parte della lettera si riferisce alla visita ufficiale a Roma di Guglielmo II di Hohenzollern, imperatore di Germania, primo sovrano straniero a visitare la capitale dopo il 20 settembre 1870. Colpisce che la lettera sia stata scritta proprio da Ferraris, tra i migliori conoscitori dell'opera di Wagner e massimo interprete delle tesi di Lorenz von Stein, così recisamente contestate da Orlando. Lo stesso Ferraris che, appena dieci anni più tardi, avrebbe lamentato l'abbandono, da parte dei « nostri giovani cultori di diritto pubblico (...) a costruzioni giuridiche talvolta alquanto astruse e prese da libri tedeschi non ben digeriti », compiacendosi di rinvenire un inesistente « antagonismo fra la concezione *giuridica* e la concezione politico o (...) *sociologica* dello Stato » (C.F. FERRARIS, *Teoria del dicentrimento amministrativo*, Sandron, Milano-Palermo, 1898, VII).

⁽⁵⁵⁾ Come è stato rilevato da G. ZANOBINI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 761, « la vita dell'Orlando fu eccezionale non solo per la sua

palermitano ⁽⁵⁶⁾, poco più che ventenne, esponente del liberalismo autoritario: Vittorio Emanuele Orlando ⁽⁵⁷⁾.

« Nel 1890, il Diritto pubblico in Italia versava in una crisi di rinnovamento, se non pure si voglia dire addirittura una crisi creativa » ⁽⁵⁸⁾. « La nostra scienza era giunta a un punto morto, perché con i criteri che essa usava non si poteva andare più oltre di dove essa era giunta, per cui era necessario un colpo di spugna, che ne permettesse un rinnovamento dal profondo, cioè dal nudo e grezzo materiale delle leggi. Di questo rinnovamento fu artefice l'Orlando » ⁽⁵⁹⁾. Si avvertiva, dunque, l'inefficacia del metodo sin lì applicato al diritto pubblico, inefficacia al perseguimento « in forme diverse del processo risorgimentale mediante un'opera di "seconda costruzione" della compagine nazionale » ⁽⁶⁰⁾.

C'è da dire, inoltre, che una vera e propria scienza del diritto amministrativo, cioè una materia con caratteri autonomi e definiti ed un gruppo di scienziati con capacità di riprodursi e di formare

durata, ma anche e soprattutto per la intensità delle opere e degli avvenimenti che costantemente l'accompagnarono ».

⁽⁵⁶⁾ Per informazioni biografiche su Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁵⁷⁾ Non so se sia stato già rilevato in studi storici (dalle letture fatte, non mi risulta), ma pare che Vittorio Emanuele non fosse il vero nome di Orlando. Nel fascicolo relativo al professore universitario V.E. Orlando, depositato all'A.C.S. (Fascicoli Professori Universitari, III serie, B.344), vi è un provvedimento del Ministro Segretario di Stato per l'Educazione nazionale del 1932 (non datato, trattandosi di bozza), che recita: « Visti gli atti di carriera di S.E. il Cav. Vittorio Emanuele Orlando, Ordinario della R. Università di Roma; Visto l'atto di nascita da cui risulta che il nome del predetto è quello di Emanuele, anziché quello di Vittorio Emanuele; DECRETA: Tutti gli atti relativi alla carriera di S.E. il Cav. Orlando ordinario di diritto costituzionale nella R. Università di Roma sono rettificati nel nome del titolare che deve essere Emanuele anziché Vittorio Emanuele. Il presente decreto sarà comunicato alla Corte dei conti per la registrazione. Roma, lì ... 1932-X Il Ministro ». Sembra trattarsi di un espediente della burocrazia fascista per creare disagio al giurista palermitano, reo di aver chiesto il collocamento a riposo per non giurare fedeltà al regime, ma probabilmente prende le mosse da un dato plausibilmente veritiero e, cioè, che nell'atto di nascita Orlando risultasse indicato soltanto con il nome "Emanuele".

⁽⁵⁸⁾ V.E. ORLANDO, *Sviluppi storici del diritto amministrativo in Italia dal 1890 al 1950*, estratto da *Principi di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze, 1952, anche in *Id.*, *Scritti giuridici vari* (1941-1952), Giuffrè, Milano, 1955, 177.

⁽⁵⁹⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 143.

⁽⁶⁰⁾ G. FALCON, *Donato Donati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 235.

giovani cultori del medesimo ramo del diritto, non esisteva prima di Orlando. Coloro che si avvicinavano agli studi di diritto amministrativo erano per lo più autodidatti che provenivano da altri rami del diritto o, addirittura, da altre scienze e fu così fino ai primi del Novecento: vi era, di positivo, l'apertura del diritto amministrativo alle scienze sociali, ma si può dire che la scienza di tale diritto mancasse di personalità propria ⁽⁶¹⁾. Fu per lo più grazie allo studioso palermitano che il diritto amministrativo divenne terreno di studio della scienza giuridica amministrativa ⁽⁶²⁾, anche in virtù delle sue doti di organizzatore di cultura giuridica ⁽⁶³⁾.

Orlando fu un talento precoce: laureato a venti anni, avvocato a ventitre, professore ordinario a ventisei. Quando, a soli trentasette anni, venne eletto per la prima volta a sedere sugli scranni del Parlamento (ottenendo dall'agone politico fama imperitura, ma anche cocenti delusioni), egli aveva già radicalmente rinnovato, in modo irreversibile, gli studi giuspubblicistici.

La formazione culturale del giovane Orlando ⁽⁶⁴⁾, sotto il profilo della conoscenza dei coevi contributi stranieri, era di gran lunga superiore a quella dei suoi contemporanei: aveva studiato le opere di

⁽⁶¹⁾ S. CASSESE, *Tendenze e problemi della storiografia amministrativa*, in P. MACRY-A. PALERMO, *Società e cultura dell'Italia unita*, Guida editori, Napoli, 1978, 120, ha notato come « da una parte, Orlando richiama l'attenzione dei giuristi dell'epoca sulle istituzioni della Nuova Italia. D'altra parte, Orlando proponeva un taglio rispetto ad una tradizione più avanzata, sia per l'apertura delle scienze giuridiche alle scienze sociali, sia per l'ispirazione democratica (Romagnosi, prima influente, fu abbandonato proprio in virtù del peso di Orlando). Infine, Orlando ebbe il pregio di rappresentare una cesura anche rispetto ad una schiera di pensatori reazionari, legati all'esperienza municipale e alle istituzioni della vecchia Italia. Con Orlando prevarrà negli studi giuridici il moderatismo, al quale si ispireranno, dopo, tutti i maestri della scienza amministrativa e dello Stato ».

⁽⁶²⁾ Sul punto si veda anche *infra*, par. 3 del presente capitolo.

⁽⁶³⁾ Sull'importanza delle riviste al fine della edificazione « di una vera e propria *figura media* del giurista di diritto pubblico » si v. M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, in *Id.*, *La scienza del diritto pubblico*, cit., 201 ss.

⁽⁶⁴⁾ Sul tema e, più in generale, per comprendere l'ambiente culturale in cui Orlando si trovava ad operare, rappresentano fondamentali punti di riferimento le monografie di M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, cit., 67 ss., e di G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, cit. Si v., inoltre, L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *Studi storici*, 1982, 75 ss.

Comte, Spencer, Renan, Taine, Stuart Mill, i grandi filosofi positivisti dell'epoca; aveva una conoscenza capillare della più rappresentativa giuspubblicistica tedesca di fine Ottocento, da Gneist a Gerber ed a Laband ⁽⁶⁵⁾.

Ma, soprattutto, egli seppe ricondurre ad originale costruzione, adattandole alle esigenze contingenti della penisola, le più significative ascendenze culturali che ne segnarono la formazione.

Tra queste, occorre segnalarne almeno quattro.

Innanzitutto, quella di un costituzionalista calabrese, docente a Roma, Luigi Palma ⁽⁶⁶⁾, che fu tra i primi a dialogare con Mohl e Stein, Bluntschli e Gneist, aprendo, pertanto, il dibattito nazionale ad un confronto con la giuspubblicistica liberale tedesca. Nella produzione giovanile di Orlando, in particolare quella di diritto costituzionale, è assai frequente il richiamo o il ragionamento attorno alle teorie di Palma. Ma Orlando andò ben presto oltre, in virtù, in particolare, della consapevole metabolizzazione degli studi di Gerber e Laband.

In secondo luogo, quella dello zurighese Johan Caspar Bluntschli, che ebbe notevole fortuna in Italia negli anni Settanta del XIX secolo, anche in virtù delle traduzioni napoletane delle sue opere principali, alla cui diffusione contribuì, come detto, lo stesso Palma. Principalmente da questo studioso svizzero di dottrina dello Stato, dal metodo eclettico (filosofico, storico, politico e giuridico), Orlando trasse la concezione della sovranità dello Stato persona, quale «organica personalità morale». Ma, a prescindere da questo elemento, le elaborazioni di Gerber, primo artefice della «ribellione dei giuristi» ⁽⁶⁷⁾, e Laband, autore dell'opera «massima fra

⁽⁶⁵⁾ A. MASSERA, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 937 ss.

⁽⁶⁶⁾ Luigi Palma nacque a Corigliano Calabro, in provincia di Cosenza, il 19 luglio 1837, e morì a Roma, il 3 gennaio 1899. Egli va ricordato, in particolare, per L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Pellas, Firenze, 1883-85, oltre a numerosi e, in taluni casi, pregevoli contributi monografici.

Su Luigi Palma si v., in particolare, il libro di L. BORSI, *Stato nazione Costituzione. Palma e i "preorlandiani"*, Giuffrè, Milano, 2007 (per l'influenza di Palma sul giovane Orlando, p. 159 ss.).

⁽⁶⁷⁾ V.E. ORLANDO, *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale*,

tutte »⁽⁶⁸⁾, condussero ben presto Orlando su lidi diversi rispetto a quelli dello *ius publicum universale* da cui discendeva Bluntschli, « quasi nostro contemporaneo e che già par così antico da essere argutamente chiamato l'*ultimo dei Mobicani* »⁽⁶⁹⁾.

In terzo luogo, quella del civilista tedesco Aloys Brinz⁽⁷⁰⁾, le cui lezioni Orlando seguì durante il periodo di studi trascorso a Monaco di Baviera, nel 1882 (il giurista palermitano considerò sempre Brinz suo maestro). Quest'ultimo — annoverabile tra i privatisti che, sulla scorta del paradigma pandettistico di Georg Friedrich Puchta, garantirono la transizione dalle prime teorizzazioni della scuola storica ad una più accentuata adesione alla dogmatica giuridica⁽⁷¹⁾ — era tra i più acuti *Zivilrechtsdogmatiker* della sua epoca e, come ricorda lo stesso Orlando, possedeva una « luminosità interiore » (intelligenza e sentimento, che, fondendosi, traghettano il diritto da scienza ad arte), « qualità che chiamerei "mediterranea" per eccellenza », appartenendo « ad un tipo intellettuale il quale amava (allora) di mettere in rilievo le affinità del pensiero tedesco con quello latino e ne ricercava con compiacimento i nessi in influenze che sarebbero provenute dalla penetrazione romana nell'antica *Raetia Secunda* »⁽⁷²⁾. Dal giurista tedesco, convinto assertore della piena autonomia della scienza giuridica, Orlando recepì l'approccio pandettistico e l'insegnamento della scuola storica, abbandonando definitivamente l'influenza positivista. Da qui all'adesione alla costruzione scientifica del *Rechtsstaat*, operata dalla giuspubblicistica tedesca, il passo fu breve.

Infine, più sfumata, quella del grande maestro di diritto romano

introduzione alla traduzione italiana di G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, 1949, anche in Id., *Scritti giuridici varii (1941-1952)*, cit., 116.

⁽⁶⁸⁾ V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo*, prolusione al corso di Diritto pubblico interno presso l'Università di Roma, 1901, in Id., *Diritto pubblico generale*, cit., 106.

⁽⁶⁹⁾ V.E. ORLANDO, *op. e loc. ult. cit.*, ed anche in Id., *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale*, cit..

⁽⁷⁰⁾ G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 69, segnala come egli fosse anche un valente storico.

⁽⁷¹⁾ M. STOLLEIS, *Public Law in Germany, 1800-1914*, Berghahn Books, New York-Oxford, 2001, 315, lo cita accanto a Vangerow, Bekker, Regelsberger, Arndts, Dernburg.

⁽⁷²⁾ V.E. ORLANDO, *Giorgio Jellinek e la storia del diritto pubblico generale*, cit., 99.

di fine Ottocento, Vittorio Scialoja ⁽⁷³⁾, che Orlando non richiama mai espressamente nei suoi scritti, ma la cui prolusione del 1879, *Del diritto positivo e dell'equità* ⁽⁷⁴⁾, non può essere passata inosservata all'occhio attento del giurista siciliano. Essa ha rappresentato, infatti, « pel diritto privato il riscontro simmetrico di quella dell'Orlando pel diritto pubblico », dal momento che teorizzavano « il medesimo programma di predominio dei giuristi universitari fra le fonti del diritto: "legge, giudici, giuristi", da attuare coll'adozione del paradigma pandettistico » e con la difesa del « puro diritto positivo » ⁽⁷⁵⁾. La vicinanza alle tesi di Scialoja, tra l'altro, spiega la piena condivisione da parte di Oreste Ranelletti del metodo giuridico e l'ingresso nell'alveo della scuola palermitana di Antonio Longo, entrambi allievi del celebre romanista.

Le quattro ascendenze innanzi richiamate finiscono per ricondurre, in modo più o meno evidente, ad un comune ceppo culturale, al quale Orlando riconobbe in molteplici occasioni di appartenere ⁽⁷⁶⁾: quello della scuola storica di Savigny, dal quale, tuttavia, per alcuni versi, si distanzia gradualmente nei contenuti per seguire gli indirizzi dei più rilevanti approdi della coeva giuspubblicistica tedesca (dapprima Gerber e Laband, poi, per taluni profili, Georg Jellinek). È dalla Scuola Storica, peraltro, che Orlando ricava l'idea-forza sulla quale, come è stato rilevato da Paolo Grossi, poggia la sua « concezione del diritto (...) òntica: realtà radicale, connessa alle radici stesse d'una società, e pertanto espressione della sua natura

⁽⁷³⁾ Vittorio Scialoja, figlio di Antonio Scialoja (professore universitario e ministro del Regno), nacque a Torino, il 24 aprile 1856, e morì a Roma, il 19 novembre 1933. Giovannissimo professore di diritto romano a Camerino, Siena e Roma. Senatore del Regno dal 1904, fu vicepresidente del Consiglio Superiore della pubblica istruzione, dal 1906 al 1908 e, poi, Ministro di Giustizia nel 1909-10 e Ministro degli Esteri nel 1919-20.

⁽⁷⁴⁾ V. SCIALOJA, *Del diritto positivo e dell'equità. Discorso inaugurale*, Savini, Camerino, 1880, 1-46.

⁽⁷⁵⁾ G. CIANFEROTTI, *La prolusione di Orlando. Il paradigma pandettistico, i nuovi giuristi universitari e lo Stato liberale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 998. E, con più ampio respiro di argomentazione, Id., *L'Università di Siena e la vertenza Scialoja. Concettualismo giuridico, giurisprudenza pratica e insegnamento del diritto in Italia alla fine dell'Ottocento*, in *Studi senesi. Supplemento alla centesima annata*, vol. II, Siena, 1988.

⁽⁷⁶⁾ V.E. ORLANDO, *Stato e diritto (Ordinamento giuridico-Regola di diritto-Istituzione)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, anche in Id., *Diritto pubblico generale*, cit., 266.

più riposta; non una realtà superficiale ma profonda, non una realtà arbitraria ma essenziale, non una realtà astratta ma concretissima»: « il diritto rappresenta la autentica identità storica d'una società, è il segno d'una società che si è affermata storicamente come popolo » (77). Ciò spiega, da un lato, la costante professione di fede nel savignismo da parte di Orlando, nonostante che egli sposi tesi della giuspubblicistica tedesca che già erano andate oltre la Scuola Storica e, dall'altro, il motivo per il quale il nostro abbia identificato proprio nella concezione storica del diritto la chiave di lettura per interpretare i rivolgimenti derivanti dallo sfaldamento dello Stato liberale, dall'avvento del fascismo e dalla sua caduta: il passaggio dal giuridico al politico aveva condotto al totalitarismo, laddove il sostanziale fallimento del politico necessitava, nel secondo dopoguerra, di un cambiamento di ruolo da parte dello Stato.

Tanto la personalità di Orlando fu ambigua e caleidoscopica, quanto il progetto scientifico fu coerente, nonostante la longevità della sua produzione (78).

Come è stato rilevato, « unico è il significato di fondo della sua opera e ricerca scientifica: la difesa e il consolidamento dell'unità statale nazionale attraverso la difesa e il consolidamento delle libertà costituzionali ». E, ancora: « al centro della sua dottrina originaria stanno (...) due motivi essenziali: il problema del *metodo*; il *concetto giuridico dello Stato*, come personificazione astrattamente unitaria della nazione » (79). E, in effetti, Vezio Crisafulli coglie pienamente nel segno nell'indicare i capisaldi della sua costruzione: Orlando fu mosso da un progetto sistemico di trasformazione dell'ordinamento giuridico cui rimase fedele, con lievi aggiustamenti, lungo tutto

(77) P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 35.

(78) Ci si riferisce alla longevità di Orlando non soltanto per la lunghezza della vita, quanto per la freschezza vitale e la continuità del suo impegno scientifico, politico, forense, che, dal momento dell'iscrizione all'Ateneo palermitano, non conobbe pause. È stato sottolineato « il miracolo di Orlando, quella sua longevità senza declino, non solo fisica ma intellettuale, in virtù della quale sembrò non solo conservarsi ma purificarsi fino all'ultimo giorno il suo lume spirituale, ha dato per molti decenni, alle generazioni che nel passare lo scorgevano immutato e saldo, la sensazione che per incantesimo il tempo per lui solo si fosse fermato » (P. CALAMANDREI, *Orlando avvocato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 8).

(79) V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali triestini*, 1953, 20-21.

l'arco della sua esistenza. Tematiche, quelle relative al metodo ed al concetto di Stato, che rientravano nell'area prediletta del "diritto pubblico generale" (e la predilezione per la teoria generale è testimoniata dalla scarsità di scritti di diritto amministrativo speciale ⁽⁸⁰⁾).

I settantadue anni di attività scientifica di Orlando possono essere suddivisi in tre periodi: il primo va dal 1881 al 1897; il secondo dal 1897 al 1925 ⁽⁸¹⁾; il terzo dal 1925 al 1952. Per il suo apporto alla storia d'Italia riveste maggior rilievo il secondo periodo; per il suo contributo alla storia del diritto sono il primo e l'ultimo ad essere di gran lunga più importanti.

In particolare, come si è accennato, la dozzina di anni che va dalla prolusione modenese alla pubblicazione del primo volume del Trattato ha segnato la storia della scienza del diritto pubblico.

Orlando si dedicò per oltre un decennio, con impeto, alla realizzazione di un progetto riformatore, attraverso una serie di opere facenti parte di un medesimo disegno: nell'ordine, l'elaborazione di un manifesto metodologico, la fondazione di una scuola ⁽⁸²⁾,

⁽⁸⁰⁾ Questi possono contarsi sulle dita di una mano: alcune voci del *Digesto italiano*, la monografia sulla giustizia amministrativa, qualche scritto sui comuni, uno sul rapporto di pubblico impiego. Anche i *Principi di diritto amministrativo* sono carenti in ordine alle parti speciali (si v., sul punto, G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 52).

D'altra parte, il fermarsi, da parte di Orlando, sulla teoria generale e sui profili sistematici era pienamente giustificabile, secondo G. MIELE, *op. ult. cit.*, 61, perché « solo in virtù di questo superiore punto di vista egli ha potuto rivendicare la piena autonomia della nostra scienza, confutando vigorosamente le vecchie concezioni che facevano del diritto amministrativo un diritto speciale di contro al diritto privato, considerato come un diritto comune; e così pure ha potuto additare l'importanza che ha il diritto amministrativo per la garanzia delle libertà civili ».

⁽⁸¹⁾ Di questo periodo, va ricordato forse soltanto il saggio su *Lo Stato e la realtà*, in *Annuario dell'Università di Roma*, 1910, ed anche, con il titolo *Il concetto di Stato*, in V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale*, cit., 198 ss.

⁽⁸²⁾ Si intende, qui, scuola nel senso di seguito e condivisione delle tesi espresse ne *I criteri tecnici* a livello nazionale. Sotto il profilo della scuola in senso più stretto del termine, Orlando, come è noto, ebbe come allievo significativo soltanto Santi Romano, che crebbe nel suo studio professionale. V.E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1939, anche in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 41, ricorda che « alcune scuole

la direzione di una rivista che fungesse da “palestra” per gli aderenti alla “scuola nazionale di diritto pubblico”⁽⁸³⁾, la redazione a fini divulgativi di una piattaforma scientifica manualistica⁽⁸⁴⁾ e, infine, la cura di un’opera trattatistica « di proporzioni maestose »⁽⁸⁵⁾, volta ad arare, con l’intento di riduzione a sistema, l’intero campo del diritto amministrativo.

Alla base dello sforzo orlandiano vi sono le prolusioni della seconda metà degli anni Ottanta del XIX secolo: « il diritto pubblico doveva, per cominciare *ex nihilo*, dare a sé stesso, ancor più che una tecnica, starei per dire una mentalità giuridica. (...) Si dovette “andare a scuola”; né altra scuola di diritto avevamo fuor che quella del diritto privato »⁽⁸⁶⁾.

I contenuti de *I criteri tecnici* sono noti⁽⁸⁷⁾. Registrata la

tenute da giuristi, professori o avvocati, hanno avuto delle rassomiglianze notevoli con le “botteghe” dei maestri che fiorirono nei secoli d’oro dell’arte italiana » e « che a Palermo, nell’ultimo decennio del secolo scorso, in una di tali “botteghe” di artigianato giuridico, tenuta dall’autore di queste pagine, Santi Romano fu per alcuni anni un tirocinante che rapidamente diventò un Maestro, insieme con Salvatore di Marzo ed altri giovani valenti. Bottega in cui si faceva di tutto: dagli ardenti dibattiti sulle più ardue questioni *de apicibus*, alle più modeste indagini sulla miglior maniera di procedere ad un pignoramento in un giudizio di pretura ».

⁽⁸³⁾ Come asserito da Orlando nel *Programma dell’Archivio di diritto pubblico*, pubblicato sul primo numero della rivista, nel 1891. Si tratta, come accennato in precedenza, delle seguenti riviste: *Archivio di diritto pubblico* (1891-96); *Archivio del diritto pubblico e dell’amministrazione italiana* (1902-06); *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia* (1909-25), fondata assieme ad Antonio Salandra, Alfredo Codacci-Pisanelli e Carlo Calisse.

⁽⁸⁴⁾ Si tratta, come è noto, di V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889, e ID., *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze, 1891.

⁽⁸⁵⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 145, per il quale « la nostra scienza del diritto amministrativo cominciò dunque a battere le sue vie con grande ardimento. E verso la fine del secolo essa ebbe il coraggio di mettere in cantiere un’opera di proporzioni maestose, ancor oggi inimitata: il *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, diretto dall’Orlando », che conterrà alcune tra le monografie di maggior pregio dei primi decenni del Novecento, pubblicata, in dieci volumi, tra il 1897 ed il 1932, dalla Società editrice libraria di Milano.

⁽⁸⁶⁾ V.E. ORLANDO, *Nota dell’autore del 1925 all’autore del 1885*, in *Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*, 1925, anche in *Diritto pubblico generale*, cit., 37.

⁽⁸⁷⁾ Per una lettura de *I criteri tecnici* quale chiave di volta, in Italia, dell’evoluzione dello “Stato giuridico” (ed il debito di questo contributo nei riguardi della Scuola

necessità di una revisione critica del diritto costituzionale ed amministrativo volta a rimarcare la loro vera natura di scienze giuridiche, Orlando va alla ricerca dei criteri che possono indirizzare verso tale risultato ⁽⁸⁸⁾.

Il primo criterio è diretta derivazione del savignismo: il diritto pubblico — i cui cultori « sono troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologisti e troppo poco giureconsulti » — deve trarre ispirazione dal nitore metodologico del diritto romano e del diritto privato, separando dal metodo giuridico-sistematico non soltanto quelli filosofico, politico, esegetico, ma anche quello eclettico. « Io non dico già che bisogna circondare il diritto di una specie di muraglia della China che escluda gelosamente e permalosamente la comunicazione con altri elementi di ordine scientifico diverso. (...) La verità è, che fra questi due estremi delle elucubrazioni filosofiche e del commento pedestre, tra questa plethora e questa anemia dell'organismo delle scienze nostre, il rimedio adeguato non consiste già in una contemperanza eclettica, ma nel ricondurre il diritto pubblico al suo vero fine (...); che il diritto pubblico si consideri, nel modo stesso che il diritto privato, come un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati » ⁽⁸⁹⁾.

Storica di Savigny), si v. l'avvio e la parte conclusiva di M. FIORAVANTI, *Il dibattito sul metodo e la costruzione della teoria giuridica dello Stato*, ora in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., 23 ss.

⁽⁸⁸⁾ È interessante, in proposito, l'osservazione di G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 58, secondo cui in Orlando emerge un « modo di vedere, così diverso dall'usuale nella dottrina italiana, [che] merita di essere sottolineato soprattutto per l'affermazione del carattere sostanzialmente unitario dell'attività dello Stato, carattere che forse i nostri Autori hanno messo un po' in ombra a tutto beneficio della distinzione. Eppure il momento dell'unità ha almeno la stessa importanza che quello della distinzione nella problematica dell'attività dello Stato, quando l'unità si scorga, come mostra l'Orlando, nel convergere delle singole attività dello Stato verso i fini che esso si propone ».

⁽⁸⁹⁾ V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur.*, 1889, anche in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 19-20.

Come rilevato da G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 53, « L'affermazione del metodo giuridico nella trattazione di una scienza giuridica altro non vuole significare che non si facciano passare per giuridici principi che appartengono ad altre scienze, pur potendo questi ultimi adoprarsi quando servano per la comprensione del diritto vigente o quando siano fatti oggetto di rinvio da parte dell'istituzione giuridica. Distinguendo tra principi giuridici e principi che tali non sono, l'Orlando mirava a un

Di qui si passa al secondo criterio: il principio giuridico, coordinato in sistema ⁽⁹⁰⁾, deve derivare dalla equilibrata combinazione tra teoria e pratica. « Il principio giuridico, la cui esistenza è indipendente affatto da qualsiasi legge positiva, è il più sicuro correttivo dell'esagerazione del metodo esegetico, mentre, dall'altro lato, esclude il pericolo delle astrazioni arbitrarie, connesso, come è, con una delle più nobili manifestazioni concrete dello spirito collettivo »: il diritto ⁽⁹¹⁾. E, più precisamente, il diritto pubblico positivo, non essendo chiamato il giurista ad occuparsi « di uno Stato ottimo, ma di uno Stato esistente, non della sovranità di una idea ma della sovranità di poteri costituiti, non dei diritti dell'uomo ma della tutela giuridica della sfera individuale, onde la libertà non si concepisce più come mera potenzialità ma come attività effettiva » ⁽⁹²⁾.

Il saggio si conclude con la celebre, seppur enfatica e retorica, esortazione: « il sangue dei martiri ed il consiglio degli statisti ci diede lo Stato italiano, la scuola giuridica deve essa ora dare la scienza del diritto pubblico italiano. (...) Se l'istituto politico non passa nella coscienza giuridica nazionale, esso resta parola vana e senza soggetto: quest'unità di Stato, così lungamente desiderata, non basta che abbia avuto un riconoscimento politico, ma bisogna che

duplice scopo: uno, di ordine teorico, consistente nell'impostare e risolvere con rigore scientifico i problemi del diritto pubblico; l'altro, di ordine pratico, consistente nel liberare il giurista dalla preoccupazione di dover porsi problemi estranei alla sua scienza particolare e, per giunta, dei più difficili, in modo da consentirgli di applicare tutte le sue forze nello studio dei problemi specificamente attinenti al ramo del diritto di cui si occupa ».

⁽⁹⁰⁾ L'idea di sistema è di derivazione hegeliana ed è connessa al mito, esso pure idealista, dell'unità del sapere, che caratterizzò la storia di un'intera classe intellettuale nazionale e che ebbe il suo maggiore esponente nella figura di intellettuale di Francesco De Sanctis: « trovare un centro, una spiegazione *unitaria*, quindi non marginale né parziale né episodica, è il problema dell'hegelismo in generale » (A. ASOR ROSA, *La cultura*, cit., 857).

⁽⁹¹⁾ La più efficace sintesi di teoria e pratica fu realizzata, ad avviso di Orlando, dal suo allievo Santi Romano. Si v., in proposito, V.E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1939, anche in *Diritto pubblico generale*, cit., (...), secondo cui « il senso pratico ed il senso sistematico che ordinariamente nelle scuole dei giuristi si sogliono contrapporre come in uno stato di acuta antitesi, appaiono talmente fusi, così aderenti l'uno all'altro, da potersi dire che l'uno condizioni l'altro ».

⁽⁹²⁾ V.E. ORLANDO, *op. ult. cit.*, 20-21.

viva della vita del diritto, di un diritto nostro, di un diritto nazionale » (93). Si colgono, qui, i contenuti del terzo criterio: l'edificazione di un diritto pubblico nazionale mirante alla preservazione dell'unità e della sovranità dello Stato-persona; criterio che sarà oggetto di più articolata costruzione nelle opere successive, in particolare nei due manuali e nel trattato: « La sovranità è nello Stato e per lo Stato: discende dagli organi che la esercitano, ma non emana da essi: un re, o un'assemblea, non è fonte della sovranità, ma il potere di essi deriva dallo Stato, in quanto appare rivestito di impero » (94).

Per riassumere, alla base della ricostruzione del diritto pubblico sono l'adesione al modello pandettistico; l'equilibrio tra teoria e pratica, rifuggendo dall'abuso teorico e, anzi, traendo il sistema dalla norma e, quindi, dalla realtà, ma mirando ad una ricostruzione sistematica improntata all'individuazione di principi giuridici tra loro coordinati (o, come ricorderà trent'anni dopo, l'individuazione di un « termine teleologico (...) intermedio fra la positività empirica (...) e la trascendenza metafisica » (95)); l'affermazione della sovranità dello Stato-persona; e, naturalmente, a tutto ciò presupposto, l'autonomia della scienza giuspubblicistica: « ora, io concedo tutto, a patto che mi si conceda questo soltanto: che il "diritto" sia una scienza "giuridica": così quando questo diritto si chiama "civile" come quando si chiama "costituzionale" » (96).

A questi criteri occorre aggiungere le considerazioni compiute in precedenza da Orlando circa il rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione (97), ribadite nei *Principii di diritto amministrativo* (98). Egli negava che la scienza dell'amministrazione

(93) V.E. ORLANDO, *op. ult. cit.*, 21.

(94) V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. I, Società editrice libraria, Milano, 1897, 21.

(95) V.E. ORLANDO, *Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885*, cit., 37.

(96) V.E. ORLANDO, *Diritto e politica*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1893, anche in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 72.

(97) V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, in *Arch. giur.*, 1887, anche in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 127 ss.

(98) V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Barbera, Firenze, 1891, 24 ss.

potesse costituire un concetto in antitesi rispetto al diritto amministrativo, dovendosi invece essa intendere come la dottrina dell'ingerenza sociale dello Stato. In tal modo, conseguiva due risultati. Da un lato, conservava la scienza dell'amministrazione strettamente a contatto con il diritto amministrativo: essa non diveniva, così, una disciplina del tutto autonoma, come auspicato da Ferraris e prospettato da Vacchelli, ma finiva per restare agganciata, in qualità di scienza eminentemente sociale e non giuridica, al diritto amministrativo (che assorbiva in sé tutti i profili giuridici), in posizione secondaria e servente (insegnata da professori di diritto amministrativo). Dall'altro, essa acquisiva valenza autonoma per ciò che riguardava lo studio dell'ingerenza economica e sociale dello Stato: sicché, tale parte veniva sottratta al diritto amministrativo, che poteva concentrarsi sui profili giuridici dell'organizzazione e dell'attività dello Stato-persona, esimendosi dallo studiare i rapporti tra Stato e società, oggetto di altra materia (la scienza dell'amministrazione, per l'appunto). Ciò consentiva al diritto amministrativo di essere studiato con metodo giuridico.

Da questa rapida sintesi, può agevolmente ricavarsi che il metodo giuridico orlandiano rimase assai vago nell'enunciazione dei criteri tecnici, tanto che la scienza giuridica si è più volte interrogata sulla sussistenza di una reale impronta metodologica nel manifesto orlandiano. Con la consueta salacità, Massimo Severo Giannini, appena venticinquenne, rilevò come « quel programma non era un piano di ricostruzione, né un enunciato di principi ricostruttivi; era una semplice indicazione del cammino, e, come tale, molte questioni passava sotto silenzio, altre trattava o impostava in termini approssimativi ». Ma proprio nelle sue carenze stette la forza e la longevità del messaggio di fondo, poiché « quel che essa non ebbe in precisione, guadagnò, si direbbe, nel senso del volume: evitando di teorizzare (...) sui criteri tecnici, egli preferì indicarli, e ognuno ne usò direttamente e usò quelli che credette, facendosi guidare dal proprio senso giuridico, senza impostare previe questioni sul carattere dell'uno o dell'altro criterio o del metodo in generale »⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁹⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 144. Giannini vi tornerà anche qualche anno più tardi, nella *Recensione ai Principi di diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 147.

Ed il metodo adottato, per quanto generico, fu decisivo nell'orientare le partizioni della materia, in particolare nei *Principii di diritto amministrativo*, che rappresentano forse, sotto il profilo applicativo, l'opera orlandiana più vicina all'enunciazione dei criteri tecnici. Si è visto in precedenza che già Meucci aveva avviato la produzione manualistica del diritto amministrativo verso un impianto più propriamente giuridico. Ma il contributo di Orlando diede luogo ad un risultato nuovo e prodigioso per l'epoca, con un'articolazione assolutamente originale rispetto ai precedenti e coevi manuali di diritto amministrativo e con un stile conciso ed essenziale, seppur privilegiando un taglio critico e problematico. I *Principii*, strutturati in otto libri, possono essere ripartiti in quattro parti. La prima (*La scienza*, libro primo) è volta a delimitare il campo di indagine, riprende molti dei profili metodologici sui quali ci si è innanzi soffermati e pone al centro l'attività amministrativa: si tratta di una parte breve, ma di estremo rilievo per il prosieguo della partizione. La seconda (*Organizzazione dell'amministrazione*, libri secondo, terzo e quarto) concerne l'amministrazione centrale e locale ed il personale di cui vi è bisogno per espletare l'attività. La terza (*L'attività dell'amministrazione*, libri quinto e sesto) contempla l'attività giuridica e l'attività sociale (quest'ultima, per i profili relativi al lato giuridico). La quarta (*La difesa giurisdizionale contro l'azione amministrativa* e *Le obbligazioni dello Stato*, libri settimo ed ottavo) è dedicata alle situazioni giuridiche soggettive, al contenzioso amministrativo, alla tutela degli interessi dei privati nei confronti della pubblica amministrazione, alle obbligazioni ed alla responsabilità dello Stato. In ordine a questa parte occorre segnalare la peculiare posizione di Orlando in ordine al sistema di giustizia amministrativa (che disegna come sostanzialmente unitario⁽¹⁰⁰⁾), in relazione al quale, criticando la legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato, tacciata di eccessiva timidezza, valuta se la IV sezione abbia natura di giurisdizione speciale: nella prima edizione dei *Principii* propenderà in favore di tale natura, che negherà, invece, nella *Nota* pubblicata nel primo volume dell'*Archivio di*

⁽¹⁰⁰⁾ Sulla propensione di Orlando per l'unità della giurisdizione, sentita come razionale ed opportuna, risultando vani gli argomenti in favore del giudice speciale, si v. le interessanti osservazioni di G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 64-68.

diritto pubblico, del 1896 (e di tale opinione rimarrà sino alla rinnovata edizione dei *Principi*, nel 1952) ⁽¹⁰¹⁾. Come si vede, a prescindere da alcune ingenuità di articolazione interna (in particolare, poco soddisfacente risulta, agli occhi odierni, la parte sull'attività amministrativa) ed alcune evidenti carenze ⁽¹⁰²⁾, il metodo giuridico aveva consentito alla disciplina di depurarsi delle scorie derivanti dall'elettismo e di acquisire veste organica (non trattandosi, però, ancora di un vero e proprio "sistema"), attraverso una partizione piuttosto matura, che avrebbe fortemente inciso sulle elaborazioni manualistiche del Novecento.

Nonostante le reiterate affermazioni relative alla necessità di diffusione del metodo attraverso l'esempio, anziché con le vuote enunciazioni ⁽¹⁰³⁾, Orlando tornerà in continuazione (soprattutto nell'ultimo periodo del suo percorso scientifico) sulla questione dell'indirizzo metodologico.

Nel più rilevante tra questi "ritorni" sul metodo, nel 1925, Orlando prese le mosse dalla concezione della scienza giuridica come contributo dell'intuito del genio fondato sulla realtà, giacché lo studio del diritto « è arte prima che scienza; è tecnica prima che dogmatica; giova assai più un intuito educato ad una buona scuola, che il possesso ingombrante di regole prestabilite » ⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Si v., sul punto, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 162 ss.

⁽¹⁰²⁾ Sottolineate, tra gli altri, da G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 54: « tale è da considerare l'omissione, già notata, di una parte generale sulle fonti, sui soggetti, sui rapporti, sugli atti, le cui dottrine, oltre ad avere un valore scientifico per sé, rappresentano l'indispensabile introduzione alla comprensione sistematica delle parti speciali; pure un difetto appare oggi il soverchio rilievo dato all'amministrazione nel sistema, a tutto scapito degli amministrati, che vengono lasciati in ombra, quantunque, come altro termine del rapporto, assumano posizioni ed esercitino attività che concorrono a determinare o determinano il carattere di tanti istituti di diritto amministrativo ».

⁽¹⁰³⁾ Secondo V.E. ORLANDO, *Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885*, cit., 25, « la verità è che la miglior maniera di spiegare un indirizzo metodico, di farlo comprendere ed accettare dagli altri, è l'esempio. Un metodo risulta, innanzi tutto, dall'attuazione pratica in atti od opere concrete; incomparabilmente più e meglio degli schemi teorici valgon qui i modelli effettivamente prodotti ». E, ancora, ID., *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, cit., 41, « restiamo dunque fermamente convinti, ora come prima, che il modo più efficace di coltivare e tramandare un buon metodo giuridico è di adoperarlo da Maestro verso discepoli, come parola viva o come testo scritto ».

⁽¹⁰⁴⁾ V.E. ORLANDO, *op e loc. ult. cit.*

En passant, va rilevato che, dopo l'abbandono della vita politica, non a caso Orlando scelse, quale oggetto del suo ritorno alla produzione scientifica attiva, nuovamente il "discorso sul metodo", quasi a rimarcare che il "nuovo esordio" dovesse prendere le mosse da un aggiornamento dell'indirizzo metodologico.

Ed occorre ricordare, ovviamente, che, in questa nuova fase del percorso scientifico orlandiano, il giurista palermitano dialogava con differenti riferimenti scientifici rispetto al passato e, in particolare, con i due giuspubblicisti più rappresentativi del primo quarto di secolo in Germania ed in Italia e, cioè, rispettivamente, Georg Jellinek e Santi Romano, suo prediletto allievo, che sarà anche il principale interlocutore scientifico per il successivo quarto di secolo: un dialogo forzoso e sofferto, dal momento che entrambi gli edifici realizzati dai più grandi "costruttori di cattedrali" del primo quarto del Novecento costituivano un serio attentato alla piattaforma di criteri fondata sullo Stato-persona.

L'Orlando del 1925 rifugge con maggior forza rispetto al contributo giovanile, dall'impronta della scienza del diritto privato. Ed immediatamente dopo valuta come una scelta dettata dai tempi, suscettibile di causare equivoci, l'aver enunciato tra i criteri tecnici l'adesione alla pandettistica, determinante la conseguenza « di costringere il diritto pubblico entro schemi di diritto privato e di trasfondere nell'uno quelli che sono caratteri specifici dell'altro »⁽¹⁰⁵⁾. Il giurista palermitano ritiene superata questa parte del suo manifesto metodologico, pur spiegando che era stato necessario affrontare tale fase proprio al fine di superarla. Ed al superamento ed all'affermazione della piena autonomia scientifica del diritto pubblico, secondo Orlando, avrebbe contribuito in modo determinante la successiva generazione di giuspubblicisti italiani, da Ranelletti a Cammeo, da Santi Romano a Donati.

Emergono evidenti antinomie nel ragionamento orlandiano, dal momento che, come si vedrà, il fronte dei seguaci della "scuola nazionale" di diritto pubblico era, da un lato, assai più frammentato e diviso in correnti e, dall'altro, molto più vicino, in alcune sue espressioni, al dogmatismo formalistico ed al modello pandettistico di quanto lo stesso Orlando fosse disposto ad ammettere. E se è vero

⁽¹⁰⁵⁾ V.E. ORLANDO, *op. ult. cit.*, 26.

che il diritto pubblico poteva ormai considerarsi scienza giuridica autonoma, non può negarsi che in esso erano rimasti germi della semina pandettistica e dogmatica, che avrebbero investito, in modo più o meno marcato, quasi tutti gli studiosi del diritto amministrativo della prima metà del XX secolo, con la conseguenza che anche l'altro criterio, quello dell'equilibrio tra teoria e pratica, finirà per essere disatteso, poiché lo sbilanciamento verso l'approccio positivista si tradusse, in svariati casi, in dogmatismo.

Al rapporto tra diritto pubblico e diritto privato è dedicata buona parte dello scritto del 1925, tema introdotto dalla descrizione, alquanto vaga, dei confini tra il diritto pubblico e le altre scienze sociali. Ad avviso di Orlando, infatti, tale ramo del diritto non « può altrimenti difendere le sue insidiate frontiere se non con la demarcazione sempre più salda e precisa dei suoi caratteri speciali: opponendo alla Filosofia la sua qualità di scienza particolare che studia fenomeni concreti della vita reale, per soddisfare pratiche utilità; alla Politica la sua natura giuridica; al Diritto privato la prevalenza, ad esso diritto pubblico caratterizzata, dei “principi istituzionali” e della “forza inerente all'organizzazione” indipendentemente, come regola, dal necessario riscontro in una norma dichiarata dallo Stato e assicurata dalla coazione di Stato »⁽¹⁰⁶⁾.

Ed anche in relazione al rapporto col diritto privato si assiste ad un parziale *revirement*, poiché — sul presupposto che lo studio del diritto privato, sia per il vincolo codicistico sia per la sua storia ed il grado di consolidamento, abbia necessariamente natura esegetica — si evidenzia la circostanza per cui la scienza del diritto pubblico abbia sostituito « al commento il sistema ». Dunque, la riconduzione all'impianto sistematico costituisce un segno fondante della specialità del diritto pubblico (che Orlando annovera, assieme al diritto internazionale, tra i rami del diritto « primitivi », dalla storia ancora troppo breve), segnando « la più profonda differenza fra il diritto pubblico e il privato: differenza che comincia con essere di metodo e finisce con essere di contenuto »⁽¹⁰⁷⁾: « i problemi fondamentali del diritto pubblico rimangono intrinsecamente al di fuori della

(106) V.E. ORLANDO, *op ult. cit.*, 29.

(107) V.E. ORLANDO, *op ult. cit.*, 30.

applicabilità dei termini del sillogismo » kantiano, tipico modello di ragionamento nel diritto privato ⁽¹⁰⁸⁾.

È evidente il radicale cambiamento di vedute rispetto al passato, quando si valutava il diritto privato come un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati, dal quale il diritto pubblico doveva trarre ispirazione. A distanza di più di un trentennio, il diritto privato è tacciato di deriva esegetica ed è il diritto pubblico il ramo del diritto che, seguendo proprie strade, ha saputo costruire un sistema attorno all'individuazione di principi istituzionali ed all'ancoraggio alla sovranità dello Stato-persona. Ciò, probabilmente, anche perché il fine giurista si rende conto che il percorso civilistico e pandettistico denota limiti oggettivi ai fini della reale e piena comprensione della specialità amministrativa.

Sui criteri di « questa nuova e necessaria ricostruzione dei caratteri del diritto » Orlando rimane ancora una volta evasivo, limitandosi, da un lato, a mettere in guardia « dalla pretesa di costringere le forme semplici negli schemi delle forme complesse, sia dalla introduzione di elementi metagiuridici, se non metafisici, sia finalmente dallo scoraggiamento finale di rinunciare ad uno studio giuridico di quelle forme, solo perché ad esse non si adattano tutte le categorie del diritto privato », e, dall'altro, a rimarcare come non si ha diritto senza norma e forza e, cioè, se non c'è « una regola che ordina e coordina sotto di sé le azioni degli uomini viventi in collettività o gruppi sociali, ed una forza per cui quella regola tende irresistibilmente ad attuarsi nella realtà » ⁽¹⁰⁹⁾. Norma e forza si identificano nello Stato.

La distanza dal diritto privato, conclude Orlando, fa sì che il giuspubblicista debba restare « in una sfera più astratta e più generale », tenendosi « in stretto rapporto, meno che con i testi di legge, con i principii, con gli istituti, col sistema in cui essi trovano la loro unità » ⁽¹¹⁰⁾.

Sin qui, i contenuti delle riflessioni concettuali sul metodo. Se, tuttavia, si compie una ricerca più in profondità e si va a verificare che tipo di applicazione Orlando abbia dato ai suoi criteri metodo-

⁽¹⁰⁸⁾ V.E. ORLANDO, *op ult. cit.*, 32.

⁽¹⁰⁹⁾ V.E. ORLANDO, *op ult. cit.*, 34-35.

⁽¹¹⁰⁾ V.E. ORLANDO, *op ult. cit.*, 37.

logici e, cioè, se sia stato fedele al metodo giuridico propugnato, non può non rilevarsi che la maggior parte dei suoi scritti giuridici non sono privi di quei concetti emarginati nelle basi teorico-concettuali del metodo, essendo frequenti i riferimenti realistici e storicistici⁽¹¹¹⁾, indulgendo, talvolta, in approcci di ordine filosofico e sociologico e non scendendo, talaltra, in precise dimostrazioni giuridiche di principi ed istituti, ma accontentandosi, per lo più, di disegnare pennellate impressionistiche. Dunque, Orlando fu certamente rivoluzionario, rispetto ai suoi predecessori, anche sotto il profilo dello stile e dell'applicazione del metodo, ma non fu un "purista" nell'applicazione delle sue stesse enunciazioni teoriche o, meglio, i criteri andavano applicati non in modo meccanico e rigido, ma amalgamati tra loro nella giusta proporzione. Paradossalmente, come si vedrà, vi fu chi seppe dare a *I criteri tecnici* un'attuazione più strettamente aderente, rispetto a quella orlandiana, in particolare del criterio del rigetto delle altre scienze sociali dal dibattito della scienza giuspubblicistica.

Il secondo dei due grandi temi orlandiani, quello della nozione di Stato, è più semplice da affrontare, anche se si tratta di un'idea di Stato in continua evoluzione nel corso dei decenni, soprattutto sulla base delle elaborazioni di Santi Romano. Contrariamente ad Oreste Ranelletti, che rimarrà rigidamente fedele alla costruzione dello Stato-persona, Orlando è disponibile, di fronte a tendenze antinomiche e ad evidenti modificazioni dell'assetto istituzionale, a riconsiderare parzialmente le proprie posizioni originarie.

(111) Sul realismo e lo storicismo di Orlando, C. ESPOSITO, *La dottrina del diritto e dello Stato di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 69 ss.; E. CROSA, *Orlando Maestro e scienziato: i suoi contributi al diritto costituzionale*, *ibidem*, 29 ss. Ma si vedano anche i rilievi di M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)*, cit., 67 ss., che, in apertura dello scritto, cita un brano della relazione conclusiva redatta, nel 1951, dal novantenne Orlando dei lavori della Commissione per la libera docenza in diritto pubblico. Questi riscontrava nei lavori presentati « una netta prevalenza dei caratteri puramente razionali a proposito della valutazione degli istituti costituzionali. Deriva da ciò un'assoluta prevalenza dell'ordine normativo per cui il carattere storico degli istituti che spesso si collegano con una tradizione secolare vien meno quasi del tutto e lo studioso appare indotto a credere che, in materia costituzionale, un'accolta di uomini intellettuali e di buona fede possa riuscire a formulare gli istituti in via puramente razionale, recidendo del tutto ogni nesso con nessi e sviluppi di carattere storico ».

Nella prima produzione del giurista palermitano la sua concezione di Stato è ancorata saldamente all'idea labandiana della personalità giuridica. Che si prendano in esame i *Principii di diritto costituzionale* (« Lo Stato è dunque un istituto giuridico, ed è un subietto capace di Diritto; nei quali termini è già compresa la nozione di personalità giuridica dello Stato »⁽¹¹²⁾) ovvero l'*Introduzione* al primo volume del *Trattato* (« La sovranità è nello Stato e per lo Stato: discende dagli organi che la esercitano, ma non emana da essi: un re o un'assemblea, non è fonte della sovranità, ma il potere di essi deriva dallo Stato, in quanto appare rivestito di impero »⁽¹¹³⁾), l'influenza del costituzionalista di Breslau è palese. Ma, si badi bene, questa idea autoritaria e totalizzante di Stato era già, di per sé, contraddittoria rispetto all'idea savigniana del diritto espressa ne *I criteri tecnici*, dal momento che costruendo il sistema sul binomio diritto-Stato, si finisce per aggirare il terzo elemento dell'edificio della Scuola Storica e, cioè, il popolo, la società⁽¹¹⁴⁾. Si verifica, qui, una sorta di sdoppiamento della personalità tra il teorico del diritto, che guarda al modello giuridico "ideale" con gli occhi di Savigny, e lo statista-giurista, che è chiamato ad edificare un sistema che garantisca la difesa dell'unità dello Stato liberale dal disordine sociale che contraddistingue, in Italia, il passaggio dal XIX al XX secolo⁽¹¹⁵⁾.

Non vi è, però, in Orlando, la pulsione adorante nei confronti dello Stato accentrato ed omologante, come avverrà per altri maestri dell'epoca. Anzi, in più occasioni il giurista siciliano richiamerà

(112) V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 24 (si cita dalla IV ed., 1905).

(113) V.E. ORLANDO, *Introduzione al sistema amministrativo (i presupposti, il sistema, le fonti)*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Società editrice libraria, Milano, 1897, 60.

(114) Questo profilo è stato molto bene messo in evidenza nelle intense pagine di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 67-70, secondo cui, a seguito della descritta antinomia, « i conti non tornano più. E lo Stato viene ad assumere un valore originario: non deriva da quella realtà ontica che è il diritto di cui si pone come provvida specificazione storica. Stato e diritto si originano simultaneamente nello momento stesso che l'uomo diventa fattore di storia, che prende avvio la sua vicenda storica. È la legittimazione più forte che lo Stato potesse conseguire » (p. 70).

(115) Anche qui, per considerazioni felici ed efficaci, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 110.

l'attenzione sui rischi dell'aver « fatto di Roma una specie di Mecca maomettana » ⁽¹¹⁶⁾.

Nel corso dei primi tre decenni del Novecento, Orlando dovrà fare i conti, con gradazione sempre più accentuata, con l'emersione di soggettività titolari di autonomi interessi collettivi, con il conseguente ridimensionamento dell'ingombrante ruolo assunto dallo Stato. Peraltro, lungi dal pervenire agli approdi romaniani, Orlando individuerà sempre e comunque nel prestigio e nella forza dell'autorità sovrana dello Stato, che « esiste in quanto comanda e vale in quanto ha la forza di far rispettare il suo comando » ⁽¹¹⁷⁾, l'unica possibilità di componimento del contrasto tra interessi individuali e sociali; ribadendo, poi, in altra sede, che, per la soluzione dei conflitti tra classi, non può che ricorrersi « allo Stato, al vecchio Stato, come organo di un interesse generale, come rappresentante di una collettività di un popolo, che verso i dissidi e gli urti sociali si erge come un giudice » ⁽¹¹⁸⁾. E si avvertono, qui, tuttora persistenti,

⁽¹¹⁶⁾ V.E. ORLANDO, *Sulla questione economica ed amministrativa in Italia*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1897, 153, secondo cui « dal 1860 ad oggi noi seguiamo una politica amministrativa assolutamente sconsigliata: peggio che dare della testa contro un muro, noi abbiamo costruito appositamente il muro per poi romperci la testa contro di esso. Andando a ritroso nelle nostre tradizioni, del nostro spirito nazionale, della più elementare convenienza, noi in trentacinque anni abbiamo cercato di soffocare in tutti i modi le autonomie locali, creando artificiosamente un centro unico da cui dirama ogni forza politica. Tutto dirama da quel centro: tutto colà si crea e si distrugge; abbiamo fatto di Roma una specie di Mecca maomettana, verso cui ogni buon italiano deve orientarsi nelle sue aspirazioni e nelle sue preghiere. A Roma, la sede di tutti gli uffici pubblici direttivi e di tutti gli istituti resi a bella posta *unicis*; a Roma la soluzione d'ogni minuscolo affare; tutto si porta a Roma ed è un granché non si sia tentato di trasportarvi anche il duomo di Monreale o il campanile di Giotto ».

⁽¹¹⁷⁾ V.E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, 1910 (con il titolo *Lo Stato e la realtà*), in *Id.*, *Diritto pubblico generale*, cit., 219. E, ancora, « Non mi piace esagerare il pessimismo: credo transitorio il fenomeno ma debbo constatarlo. Certo è, però, che in nessuna epoca, come nella presente, lo Stato ha avuto nei suoi cittadini altrettanti creditori e così molesti, così arroganti, così inesorabili. (...) Sono individui che covano o proclamano fenomeni di folle ribellione, tra l'indifferenza, se non tra l'indulgenza dell'universale: sono collettività che, pur di conseguire un proprio interesse, non esitano a ferire a morte quelle che sono condizioni essenziali per la salute e la vita dello Stato » (p. 221).

⁽¹¹⁸⁾ V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, 1924, in *Id.*, *Diritto pubblico generale*, cit., 332. Sul tema si v. anche il bel saggio di L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale ed i giuristi italiani*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I*

i malinconici reflui labandiani e gerberiani. Certo è che, pur tentando di costruire un argine, Orlando, dall'alto del suo innato fiuto giuridico, si rende conto che lo Stato è oramai, secondo la definizione che Giuseppe Capograssi ne fornisce al termine della prima guerra mondiale, « un povero gigante scoronato »⁽¹¹⁹⁾.

In questo periodo (e in quello successivo) Orlando interviene più volte, sui temi del metodo e dello Stato, a difesa dell'allievo Santi Romano (difesa che, come ha rilevato Paolo Grossi, « — in parte — è frutto di convinzione, — in parte — è fatta a denti stretti »), oggetto, da un lato, di pesanti critiche, da parte dei cultori del metodo, per le teorizzazioni contenute ne *L'ordinamento giuridico* e, dall'altro, di letture (ad avviso di Orlando) strumentali della sua opera da parte dei sostenitori dello Stato nuovo (tra le quali, in particolare, la prolusione ferrarese di Sergio Panunzio⁽¹²⁰⁾, il quale, fondandosi sulla tesi istituzionista di Romano, aveva sferrato un deciso attacco alla tradizionale concezione dello Stato persona). L'intento del giurista palermitano è quello « di sottrarre l'opera ad una lettura che la collocasse fra gli scritti dei teorici del sindacalismo, per ricondurla nell'alveo del metodo giuridico e della sua scuola di diritto pubblico »⁽¹²¹⁾. Non si tratta, dunque, di una reale revisione di pensiero, perché, pur comprendendo Orlando che molto è cambiato (ed in modo irreversibile) rispetto allo Stato liberale, tuttavia l'adesione alle tesi romane resta puramente formale, non condizionandone l'equazione ultima « fra diritto, ordinamento giuridico, istituzione che gli sembra un eccesso teoretico estremistico e rischiosissimo perché può mettere in dubbio l'identità formale della dimensione giuridica »⁽¹²²⁾. Tanto è vero che, rispondendo polemi-

giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento, Liguori, Napoli, 1986, 27 ss.

⁽¹¹⁹⁾ G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato*, 1918, anche in Id., *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1959, 5.

⁽¹²⁰⁾ S. PANUNZIO, *Stato e sindacati*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1923, 1 ss. Sulla polemica tra Orlando e Panunzio cfr. le belle pagine di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 149 ss.

⁽¹²¹⁾ L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia tra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, 30.

⁽¹²²⁾ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 156-158: « leggendo i due saggi

camente alle tesi di Panunzio, Orlando conclude nel senso più tradizionale e, cioè, che per la soluzione dei conflitti tra classi, sarà sempre « necessario di ricorrere allo Stato »⁽¹²³⁾.

Il definitivo sviluppo del pensiero giuridico orlandiano sullo Stato (o, meglio, più in generale, sulla nozione di ordinamento giuridico) può rinvenirsi in uno dei suoi ultimi contributi, pubblicato nel 1947: il saggio su *La rivoluzione mondiale e il diritto*. Qui, il giurista palermitano mostra, vieppiù, nonostante l'età avanzata, la sua proverbiale freschezza di intuito giuridico. Egli, infatti, registrando una serie di accadimenti giuridici che conducono a presagire un mutato assetto europeo ed internazionale, nella direzione della formazione di ciò che il giurista siciliano definisce "Superstato", fornisce del fenomeno una lettura che si potrebbe definire, savigniana o, per certi versi, vichiana. Difatti, attraverso un ragionamento serrato, principalmente volto ad evidenziare le divergenze, i punti di comunanza ed i profili di debolezza della visione kelseniana e di quella romaniana dell'ordinamento giuridico e della sovranità statale, Orlando giunge a sostenere la tesi per cui il Superstato costituirebbe la naturale risultante di un processo storico-evolutivo, fondato su successive e sempre più complesse aggregazioni (la *familia*, la *gens*, la *tribus*, la *polis*, la città feudale, lo Stato moderno), caratterizzato dalla circostanza che « la sovrapposizione di un nuovo vincolo di aderenza sentimentale ad un nuovo tipo di vita collettiva, non importa affatto la distruzione e neanche un'attenuazione dell'originario vincolo che stringeva gli uomini conviventi ai gruppi precedenti quando costituivano i supremi ordinamenti giuridici ed alla corrispondenti forme strutturali, in seguito man mano supe-

orlandiani, pur formalmente adesivi, io ho sempre avuto la sensazione di un personaggio che si ritrova fra le mani un oggetto bello ma spinoso, croce più che delizia del giurista continentale europeo ». Secondo Grossi vi sono due Orlando, in antinomia tra loro: l'uno è il cultore del diritto pubblico generale convintamente intriso di storicismo; l'altro è il giurista consolidatore dello Stato italiano uscito dalla palingenesi del risorgimento nazionale. A riprova di questa sorta di sdoppiamento di personalità, egli ricorda la nota polemica degli anni Venti, sul rapporto tra Stato e sindacati, tra il giurista palermitano e Sergio Panunzio (p. 158-163), il più convinto assertore, in seno al regime fascista, della tesi istituzionista.

⁽¹²³⁾ V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, cit., 332.

rate » (124). Con ciò, dunque, come se rispondesse alla cadenza ciclica della storia, lo Stato cambia veste e funzione, diviene parte di un diverso sistema ordinamentale più complesso ed articolato, ma non tramonta. Non si tratta, insomma, ad avviso di Orlando, di crisi o di eclissi dello Stato, ma semplicemente di alba di una nuova, ineluttabile era ordinamentale. Il giurista palermitano scriveva questo pensando all'Onu, ma finiva per fornire una visione anticipatrice del fenomeno europeo. La limitazione della sovranità statale, difatti, non avrebbe condotto alla dissoluzione del modello istituzionale dello Stato a fronte della creazione di un ordinamento europeo, bensì, in applicazione della tesi romaniana, ad una armonica convivenza tra l'ordinamento giuridico sovranazionale e quello degli Stati nazionali.

In sede di consuntivo, si può tentare di rispondere ad un ultimo interrogativo: quale fu l'effettivo contributo di Vittorio Emanuele Orlando all'evoluzione della scienza italiana del diritto amministrativo?

La prima osservazione è la più semplice e scontata. L'apporto di Orlando fu importante sotto il profilo organizzativo e culturale: « l'organizzazione di una "scuola giuridica nazionale", l'immissione degli intellettuali giuristi nelle forme dello specialismo scientifico giuridico e, attraverso esse, la loro integrazione nello Stato nazionale, è il risultato ultimo della straordinaria operazione culturale orlandiana » (125).

Egli provvide a strutturare ed a coordinare il lavoro di quella parte della comunità scientifica più vicina alle idee esposte nel manifesto metodologico. Orlando individuò un indirizzo teorico e riunì attorno ad esso una comunità scientifica, che si cimentò in un lavoro comune soprattutto nella realizzazione del *Trattato* (126).

(124) V.E. ORLANDO, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1947, anche in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 781.

(125) G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 212.

(126) G. CIANFEROTTI, *op. ult. cit.*, 176-178, ricorda che la circolare inviata ai futuri collaboratori del *Trattato* nel 1896 conteneva un fermo appello alla rigida applicazione del metodo giuridico nell'elaborazione dell'attività monografica, che richiamava da vicino i contenuti principali de *I criteri tecnici*: « Il metodo della trattazione dovrà essere essenzialmente *giuridico*: in altri termini l'opera dovrà costituire una esposizione sobria,

D'altra parte, è di tutta evidenza che soltanto con Orlando giunse a piena maturazione il settore disciplinare del diritto amministrativo: fu lo studioso palermitano a dotare lo stesso di una precisa identità e forza culturale. Ne costituisce palese dimostrazione la circostanza per cui, a partire dai primi del Novecento, il reclutamento delle nuove generazioni di studiosi divenne esclusivamente interno al medesimo settore scientifico ed impermeabile alle "invasioni di campo" (anche da quelle dei "germanisti" allievi di Scialoja, che, oltre a poter contare su Ranelletti e Longo per il diritto amministrativo, aveva avviato un processo di colonizzazione di altri rami del diritto: si pensi, ad esempio, per il diritto processuale, a Chiovenda e Simoncelli), cessando i concorsi di diritto amministrativo di essere terreno di conquista per gli studiosi di altri campi del diritto o di altre scienze sociali.

È da sottolineare, tra l'altro, che Orlando ed i suoi proseliti procedettero, in sede concorsuale, ad una "scientifica" operazione di rimozione di quella parte di studiosi di formazione eclettica, a favore di coloro che aderivano al metodo giuridico. I concorsi effettuati tra la fine anni Ottanta e l'inizio del nuovo secolo, infatti, furono presieduti da Federico Persico, ma videro quasi sempre in commissione Orlando ed Alfredo Codacci-Pisanelli, anch'egli ben presto convertito al verbo del metodo giuridico. Il "controllo del territorio" per il tramite dei concorsi universitari fu uno strumento importante per l'affermazione della scuola nazionale di diritto pubblico. Personalità di grande carisma e dalla formazione eclettica, in seno al raggruppamento del diritto amministrativo, quali Carlo Francesco Ferraris e Luigi Rava, e giuristi che guardavano con minor slancio fideistico alle costruzioni gerberiane e labandiane, tra i quali

ma completa, dei principi e degli istituti del diritto amministrativo vigente in Italia. Le discussioni puramente filosofiche e sociologiche, i raffronti storici e di legislazione comparata, le considerazioni di ordine economico e politico, la critica delle leggi quali sono, potranno, nei luoghi opportuni, aggiungere pregio alla trattazione, ma dovranno restare necessariamente parti *accessorie* allo scopo principale della trattazione stessa». Cianferotti segnala anche la lettera di entusiastica adesione al metodo da parte di Ranelletti: « Sono felice che il *Trattato* dovrà essere essenzialmente giuridico, separando così nettamente ciò che è *Diritto* amministrativo, da ciò che è *Scienza* o dell'amministrazione, o delle Finanze, o dell'Esercito, o della gerarchia civile, ecc. E tanto di guadagnato nel *sistema*, che ancora è purtroppo violato nelle nostre Università ».

Giovanni Vacchelli, vennero ben presto isolati nel panorama nazionale.

Sotto il profilo dell'apporto concettuale, si concorda con quanto asserito da Giuseppe Capograssi: « Orlando non è né Laband né Duguit né Romano », nel senso che « non ha una grande costruzione politica, opera equilibrata, centrata, solida di tutto un popolo, da chiarire ed esprimere in una geometrica trama di principi e concetti ». Il suo intento è quello « di destare nell'anima di questa società la precisa consapevolezza (...) che ci vuole il fatto e ci vuole la norma, lo Stato e il diritto, la vita e la garanzia di vita » (127).

E, in effetti, come si è avuto modo di rilevare in precedenza, proprio uno tra i profili metodologici maggiormente suscettibili di un positivo sviluppo, quello concernente la ricerca di un giusto equilibrio tra teoria e pratica, tra dogmatica ed esegetica, rimase tra quelli meno accuratamente applicati dalla successiva generazione di scienziati del diritto amministrativo, gli studiosi della scuola giuridica nazionale.

L'equilibrio e la giusta misura tra teoria e pratica, che si risolve nell'individuazione e, per così dire, nella sublimazione savigniana del principio giuridico (dunque, ciò che Orlando definiva "Diritto pubblico generale" (128)), pongono il problema dell'abbandono alla deriva dogmatica ed all'astrazione, nella quale rischia di cadere non soltanto colui che costruisce in assenza di una base reale, ma anche chi si poggia esclusivamente sulla legge e sul diritto positivo. Un filo conduttore del pensiero orlandiano, non sempre adeguatamente colto dalle generazioni che seguiranno.

Dunque, anche se Orlando non può ritenersi un autentico "costruttore di cattedrali", quanto meno alla stregua del suo prediletto allievo Santi Romano, vi è che della concezione del diritto amministrativo come "sistema" giuridico lo statista palermitano fu, in Italia, il principale propugnatore (129).

Ed Orlando deve certamente essere ricordato come colui che ha

(127) G. CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando*, in ID., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, 380-381.

(128) V., in particolare, V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo*, cit., 99 ss.

(129) Sulla rilevanza del concetto di "sistema" per Orlando, si v. G. REBUFFA, *I lessici e il tempo delle prolusioni di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 919 ss. e, in particolare, 928 ss.

determinato la conquista della specialità di disciplina del diritto amministrativo, con il definitivo abbandono della « natura di un semplice “diritto civile nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione”, per usare l’espressione sotto la quale era emersa (...) all’inizio dell’Ottocento la stessa categoria disciplinare »⁽¹³⁰⁾.

Fondamentale fu l’operazione di riduzione e semplificazione dell’area di studio del diritto amministrativo, compiuta da Orlando. Prima del giurista palermitano, il diritto amministrativo era « un labirinto o un ginepraio inestricabile »⁽¹³¹⁾. Orlando stornò e ripulì il diritto amministrativo dalle sovrastrutture dell’economia, della sociologia, della filosofia, della scienza dell’amministrazione. Ciò consentì alla scuola italiana di diritto pubblico di compiere un’opera di ricognizione della residua area di studi. Ma la riduzione costituì, alla lunga, anche l’elemento di debolezza della costruzione orlandiana, dal momento che finì per insterilire gli studi di diritto amministrativo nel corso della prima metà del Novecento.

Accanto all’apporto interno alla scienza del diritto amministrativo, poi, va collocato il progetto politico perseguito da Orlando. Sotto questo profilo, l’intento orlandiano fu principalmente di conservazione dei privilegi dell’alta borghesia professionale ed agraria, per il tramite della difesa della centralità statale. Il giuspubblicista dell’età liberale (il « notevole giuridico » weberiano⁽¹³²⁾) rappresentava, così, l’ideale frangiflutti di fronte alle spinte “eversive” dell’imprenditoria industriale, da un lato, e delle istanze corporative rivendicanti l’eguaglianza sociale, dall’altro.

Il metodo giuridico introdotto da Orlando, insomma, perseguiva due scopi principali, entrambi dettati da ragioni sorte in un preciso momento di sviluppo della storia d’Italia: un fine politico sociale, di preservazione dell’unità dello Stato e del ruolo dirigente dell’alta borghesia; un fine di politica del diritto, di affermazione di autonomia di un nuovo settore di studi giuridici, per il tramite di un

⁽¹³⁰⁾ L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 350.

⁽¹³¹⁾ O. RANELLETTI, *Recensione a S. Romano, Principi di diritto amministrativo italiano*, 1901, in *Riv. it. sc. giur.*, 1902, 98 (ora anche in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Jovene, Napoli, 1992, 239), in cui, peraltro, si svolgeva « qualche osservazione amichevole » piuttosto critica sull’impostazione del volume di Romano.

⁽¹³²⁾ M. WEBER, *Economia e società*, vol. II, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, 41.

processo di riduzione e semplificazione, che ne consentisse la percezione e lo studio dei caratteri di specialità. E, difatti, la riduzione dei confini della materia costituiva la premessa sulla quale poggiava l'intero edificio del giurista palermitano. Le teorie di Orlando, dunque, in quello specifico momento storico, costituirono strumento politico di reazione e di realizzazione di uno specifico progetto di unità nazionale.

Peraltro, il maggior problema fu rappresentato dalla perpetuazione nel tempo di tali idee, nel senso che, una volta acquisito il punto di arrivo proposto dal giurista palermitano, non ci si avvide che, nel corso del Novecento, i tempi erano andati mutando e si rimase rigidamente ancorati per oltre mezzo secolo, alla situazione di partenza (invero, una parte della giuspubblicistica lo è ancor oggi). Il più significativo appunto critico che si possa muovere ai maggiori esponenti della scienza del diritto amministrativo italiano nella prima metà del secolo XX è proprio quello di non aver saputo guardare al di là dell'“orticello” del diritto amministrativo e di non aver colto, in tal modo, i principali processi di cambiamento: fu così che i travolgimenti del diritto amministrativo, causati dalla grave crisi economica mondiale della fine degli anni Venti e degli anni Trenta del secolo scorso, sfuggirono completamente agli studiosi del diritto amministrativo, che continuarono a cullare l'illusione di aver racchiuso l'intero universo delle conoscenze di diritto amministrativo in un “perfetto sistema”. L'abbandono del contatto con le altre scienze sociali consentì alla scienza, per un certo numero di decenni, di poter coltivare intenti sistematici, ma fece perdere al diritto amministrativo (ed ai suoi studiosi), uno tra i caratteri genetici dello stesso, consistente nella benefica interazione e nello scambio culturale.

Come rilevato da Gustavo Ingresso nel *pamphlet* sulla crisi dello Stato, che gli costò vent'anni di discriminazioni da parte del regime fascista, « a cominciare dall'ultimo ventennio del secolo scorso (epoca nella quale si sono formate per la maggior parte le giovani classi intellettuali di oggi) per una troppo unilaterale applicazione del così detto *metodo dommatico*, il diritto pubblico italiano è rimasto fisso negli schemi di una rigida dialettica formale, anzi formalistica, ed è rifuggito dall'indagine dei fattori reali delle istituzioni politiche ed amministrative, i quali sono in sostanza i rapporti

che queste hanno con le condizioni generali dell'individuo e della società, in cui esse sono strumento di vita e di pensiero» (133).

E così, seppure è da considerare indubbiamente importante l'apporto di Orlando all'evoluzione degli studi amministrativi, esso fu anche il principale ostacolo al rinnovamento e la causa prima dell'isolamento della scienza del diritto amministrativo per buona parte del Novecento.

Occorre chiedersi, infine, se esistessero alternative plausibili alla cd. svolta orlandiana ovvero se tale trasformazione fosse da considerare ineluttabile.

Lo spostamento dall'area di influenza francese a quella tedesca rese praticamente obbligata la direzione da seguire. In Francia, peraltro, proprio negli anni in cui Orlando realizzava il suo progetto di riforma degli studi, si andava sviluppando il produttivo antagonismo tra le tesi di Hauriou e Duguit, che avrebbe condotto ad importanti sviluppi, in chiave realistica ed istituzionalista, il diritto amministrativo francese nella prima metà del Novecento. Come si vedrà più in profondità nel capitolo successivo, ciò che può imputarsi ai seguaci della scuola storica non fu tanto di aver seguito la direzione germanica (vi era bisogno, all'epoca, di una sterzata decisa rispetto al passato), ma di aver ostacolato con l'uso di metodi dissuasivi il dibattito nostrano sui percorsi delle idee d'oltralpe. Fu così che la scienza italiana del diritto amministrativo si mostrò

(133) G. INGROSSO, *La crisi dello Stato*, cit., 12: « i ceti medi — che sono quelli che frequentano le Università — hanno dimostrato una scarsa sensibilità ed una specie di apatia mentale riguardo ai principii che sono l'anima delle istituzioni liberali moderne, quando non li hanno derisi. I ceti del proletariato manuale, che non frequentano le Università, ma che popolano i comizi, non furono abituati da una propaganda, che curava solo d'apprestare le armi per la difesa dei loro interessi di classe, a intendere l'inscindibile nesso che le istituzioni libere hanno con le istituzioni economiche e sociali di un popolo e ad apprezzare tutta la importanza di questa verità: che la libertà nelle sue varie forme è condizione pregiudiziale della soluzione di tutti i problemi che interessano il mondo del lavoro. Verità che le classi lavoratrici ora hanno appreso, soltanto perché ne hanno fatta amara esperienza » (p. 13).

Sulle disavventure di Gustavo Ingresso nel ventennio fascista, si v. P. ALLOTTI, *Le tre epurazioni. I professori di diritto amministrativo nel ventennio fascista*, in L. TORCHIA-E. CHITI-R. PEREZ-A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., 25 s., ove si riporta anche una sua lunga lettera del 1927 al Ministro della pubblica istruzione, Pietro Fedele.

scarsamente ricettiva rispetto alle *transformations du droit public* segnalate da Duguit all'inizio del secondo decennio del XX secolo ⁽¹³⁴⁾.

Vi era, poi, l'altra strada da seguire, quella autoctona. Si sarebbe potuto costruire attorno alle basi dell'indirizzo storico-politico, sulla scia, in particolare, di De Gioannis Gianquinto.

Sul tema è nota la tesi di Feliciano Benvenuti, che ha propeso per l'ineluttabilità della scelta compiuta da Orlando, a causa dell'estraneità delle leggi di unificazione rispetto al tessuto sociale della penisola.

Secondo Benvenuti, « la nuova scuola giuspubblicistica italiana (...) attraverso l'analisi rigorosa e, come si dice, dogmatica degli istituti, attribuì particolare valore sostanziale ad ogni norma di carattere formale o, appunto, strumentale. Il che fu possibile, apparentemente, per il distacco che si ebbe, proprio alla fine dell'800, dal filone dottrinario e dal metodo politico-storicistico di impronta italiana, per aderire all'opposto metodo formalistico-dogmatico di tipo tedesco ».

E allora perché si abbandonò tale metodo, che avrebbe potuto essere produttivo? Ad avviso di Benvenuti, la causa va rinvenuta nell'estraneità della legislazione del 1865, calata dall'alto, rispetto alla coscienza sociale. La scienza del diritto amministrativo si rese conto che « non poteva continuare con quel metodo, che era stato proprio della precedente giuspubblicistica italiana, di tener presente il valore degli istituti quale appariva dal loro contesto con la realtà (...); sicché si giunse ad analizzare la legge come un qualche cosa di valido in sé, come qualche cosa, cioè, che poteva essere situato in un sistema che, non a torto, si disse di puro formalismo giuridico » ⁽¹³⁵⁾.

Questa interpretazione finisce per rafforzare l'idea di un'operazione riduzionistica degli orizzonti del diritto amministrativo, al servizio di un'esigenza politica di carattere essenzialmente reazionaria.

⁽¹³⁴⁾ L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Colin, Paris, 1913.

⁽¹³⁵⁾ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, cit., 77-78: « Il mito venne, dunque, rinforzato dal rito e solo un osservatore disattento, o troppo addentro al gioco, può non stupirsi di una serie di precetti che l'applicazione degli amministratori e la giurisprudenza dei magistrati posero come cardini formali della nuova amministrazione anche se, ormai, ben lontani da ogni pratica utilità ».

CAPITOLO III
LA COSTRUZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO
(1892-1903)

1. Oreste Ranelletti: il metodo induttivo e la sacralità dello Stato persona. — 2. Federico Cammeo: il pandettismo come strumento della specialità e la ricerca dei limiti del potere statale. — 3. Due temi chiave nel percorso di consacrazione del metodo giuridico. — 3.1. La scienza italiana del diritto amministrativo ed il realismo giuridico: i contributi giovanili di Giovanni Vacchelli ed Ugo Forti. — 3.2. Il dibattito sul rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Due "sommersi" di talento: Carlo Francesco Ferraris e Luigi Rava. — 4. La scuola orlandiana ed il controllo dei concorsi pubblici.

1. *Oreste Ranelletti: il metodo induttivo e la sacralità dello Stato persona.*

Vittorio Emanuele Orlando provvide a seminare. Ma fu la generazione successiva, quella dell'età dell'oro o periodo dei Maestri ⁽¹⁾, che procedette al raccolto, "perfezionando" in parte le indicazioni di rotta tracciate dal giurista palermitano e conseguendo « fin dall'inizio risultati particolarmente felici e in molti casi, se non definitivi, lungamente duraturi » ⁽²⁾.

"Capi cordata" di questa fortunata generazione di studiosi furono « tre temperamenti di studiosi che non ebbero nulla in comune tra loro, salvo, ovviamente, l'oggetto di studio e la dedizione per la ricerca » ⁽³⁾: Santi Romano, Federico Cammeo ed Oreste Ranelletti.

Quest'ultimo, puntiglioso studioso abruzzese, allevato a Roma nella rigogliosa scuola romanistica di Vittorio Scialoja, sarebbe divenuto fideistico sostenitore della personalità giuridica dello Stato

⁽¹⁾ F. BENVENUTI, *Gli studi di diritto amministrativo*, cit., 1240.

⁽²⁾ F. BENVENUTI, *op. e loc. ult. cit.*

⁽³⁾ M.S. GIANNINI, *Federico Cammeo il grande*, in *Quad. fior.*, 1993, 11.

ed ineguagliato interprete di un proprio modo di intendere il metodo giuridico (4).

Personalità diametralmente opposta, quella di Ranelletti, rispetto alla orlandiana, eppure paradossalmente complementare a quella del palermitano, soprattutto nel primo periodo di attività della scuola nazionale di diritto pubblico. Istrione, intuitivo, principe del foro e del dibattito parlamentare, il giurista siciliano; meticoloso, pertinace, distante dalla ribalta politica e professionale (5), il giurista abruzzese (6).

Se Orlando è stato il fondatore e teorizzatore della scuola nazionale di diritto pubblico, Ranelletti — il quale, tuttavia, si considerava un co-fondatore, piuttosto che un allievo: « non fu una *successione e continuazione* di “Scuola”, da Maestro a scolaro, masolo una *coincidenza*, poiché da altra “Scuola” e di Diritto privato, aveva Oreste Ranelletti tratta quella educazione giuri-

(4) Il caso di Ranelletti è probabilmente unico nella storia della letteratura giuridica, nel senso che egli scrisse di suo pugno, su richiesta della Presidenza dell'Accademia Nazionale dei Lincei, la propria biografia scientifica (una sorta di vero e proprio testamento culturale), licenziata ad appena tre mesi dalla sua morte (O. RANELLETTI, *Oreste Ranelletti nell'opera sua, 31 dicembre 1955*, ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Jovene, Napoli, 1992, 601 ss.). Soprattutto su di essa, pertanto, ci si è basati ai fini delle notizie biografiche, in ordine alle quali si rinvia alla scheda biografica in appendice a questo volume.

(5) V.E. ORLANDO, *Oreste Ranelletti (compiendosi il trentennio del suo insegnamento)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, 475: « lavoratore instancabile, egli non è mai stato sviato dalla seduzione di attività collaterali, cui gli universitari in generale e i giuspubblicisti in particolare difficilmente si sottraggono: in specie l'attività politica e la professionale ».

(6) Il suo maestro, Vittorio Scialoja, lo ricordava così: « intelligenza chiara e seria, diligenza assidua e serena, amore grande ed attivo della verità e della ricerca di essa ». A. DE VALLES, *Oreste Ranelletti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 196, lo definisce « temperamento non duttile, non ammetteva deviazioni dall'interpretazione rigorosamente giuridica, né indulgeva a principi filosofici ». A. GROPPALI, *Oreste Ranelletti (1868-1856)*, in *Riv. internaz. fil. dir.*, 1956, 536-537, dopo aver messo in rilievo le profonde differenze caratteriali tra lui e Santi Romano (« Il Romano, freddo, impassibile e quasi distaccato, rivolgeva domande ai candidati, ne attendeva in silenzio le risposte e giudicava; il Ranelletti partecipava con passione all'esame e, per cercare di penetrare in profondità, teneva lo studente sotto un fuoco di fila di domande e di obiezioni, suscitando dubbi e discussioni »), rileva come « questo stesso zelo, che rivelava nelle piccole cose, lo dimostrava anche nella alte cariche da Lui ricoperte (...) nelle quali rifiuse, oltre che per l'altezza della mente e per l'ineguagliabile competenza, per la probità esemplare ».

dica » (7) — ne è stato forse il più convinto ed efficace applicatore, elaborando, in sede di dissodamento del diritto esistente, le regole proprie del diritto pubblico e contribuendo a legittimare l'ambizione di autonomia scientifica di tale ramo del diritto (8). Non va dimenticato che la fortunata nozione di “interesse legittimo” ha rinvenuto il suo primo e più autorevole teorizzatore proprio nel giurista celanese e si è consolidata nel primo quarto del Novecento anche in virtù del seguito di cui egli godeva nella comunità scientifica (9). Ed occorre ricordare che gli studi monografici su autorizzazioni e concessioni e sui beni demaniali, entrambi realizzati prima del compimento del trentesimo anno di età, rappresentano due poderosi esempi di « mirabile ardimento » (10) e di piena padronanza delle tecniche e degli strumenti della scienza giuridica (11).

Come è stato rilevato, l'opera di Ranelletti tratteggia « il volto ottocentesco dell'amministrazione e della sua teoria giuridica », quello di uno Stato moloch ed autoritario (12): si tratta di un giudizio *tranchant*, se si pensa che, su centoquaranta pubblicazioni complessive, soltanto venti risalgono alla fase terminale del XIX secolo. Ma si tratta anche di un giudizio calzante: ciò che colpisce, difatti, è che, contrariamente ad Orlando, il giuspubblicista celanese sia rimasto fermo sulle sue posizioni teoriche sino alla morte, quando ormai il modello di Stato liberale di fine Ottocento era stato travolto dai rivolgimenti della storia (13).

(7) O. RANELLETTI, *Oreste Ranelletti nell'opera sua, 31 dicembre 1955*, in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 631.

(8) In effetti, come rilevato, in uno scritto in ricordo di Orlando, da G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 51, « non si sono avuti (...) un discorso o una disputa sul metodo, appagandosi l'Autore [n.d.a., Vittorio Emanuele Orlando] e gli scrittori contemporanei o posteriori di far seguire alle parole i fatti, di dimostrare attraverso le opere che la via additata era quella giusta ».

(9) Per una recente ricostruzione storica dell'evoluzione della nozione di interesse legittimo si v. B. SORDI, *Interesse legittimo*, in *Enc. dir.*, aggiornamento, Giuffrè, Milano, 2008, *ad vocem*.

(10) V.E. ORLANDO, *Oreste Ranelletti*, cit., 477.

(11) G.M. DE FRANCESCO, *Oreste Ranelletti e la sua opera scientifica*, in *Foro amm.*, 1930, 93.

(12) B. SORDI, *Un giurista ottocentesco*, in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, vol. I, *Lo Stato*, Jovene, Napoli, 1992, XIII.

(13) La sua coerenza, per così dire, è indice di risvolti caratteriali apprezzabili, in

L'intera produzione del giurista abruzzese, d'altra parte, è fondata sul criterio direttivo per cui « il punto logico di partenza non è la libertà ma lo Stato », unico « creatore del diritto di libertà » e « tutelatore di ogni libertà »⁽¹⁴⁾. Senza lo Stato non vi è diritto e non vi è libertà: nederiva che qualsiasi fenomeno ponga a rischio la stabilità degli elementi costitutivi dello Stato liberale di diritto non può che essere

particolare in quelle circostanze che mettono alla prova l'animo umano. Ne costituisce un esempio il rapporto del nostro con il fascismo, assai diverso dall'atteggiamento iniziale di Orlando. Pur essendo un convinto conservatore e pur facendo parte di quella schiera di intellettuali profondamente scossi dai disordini sociali dell'immediato primo dopoguerra (nel 1899 aveva scritto: « bisogna saper fare buon uso della libertà, convinti che il suo nemico peggiore è l'abuso che se ne fa; convinti che l'abuso della libertà porta, nella necessaria reazione, al dispotismo », O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, 1899, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 210), non vi fu, da parte sua, adesione aperta al fascismo, che rappresentava, tuttavia, a suo avviso, la forza che aveva saputo fraporsi al « delittuoso movimento socialista bolscevizzante », contrariamente all'« indifferentismo politico » degli esecutivi liberali (O. RANELLETTI, *Il Partito Nazionale Fascista nello Stato italiano*, 1939, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 503-504): il suo unico faro rimase sempre lo Stato, come dimostrano proprio i suoi scritti sul Partito nazionale fascista, in apparenza agiografici, ma che mirano a ricondurre in seno allo Stato il P.N.F. Giurò fedeltà al fascismo nel 1931, iscrivendosi al partito nel 1932, ma soprattutto per non dover rinunciare all'insegnamento. Significativa è una sua lettera ad Orlando (A.C.S., Orlando, B.10, Ranelletti, lettera datata Milano, 30 giugno 1930), riportata in G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 230 s.: « Ella dubita della possibilità dell'innesto della nuova legislazione al vecchio tronco. Ma io devo domandarmi: Che cosa debbo insegnare ai giovani? Non dobbiamo tutti noi cercare di spazzare, nei limiti del possibile, questa nebbia giuridica, in cui vive tanta parte dei nostri concittadini, che poco o nulla ha capito delle nuove leggi, disorientati da tante voci di dottori e professori improvvisati? Io considero, riguardando il passato, tutto lo sforzo di chiarificazione, di spiegazione dei concetti e principi, che da Lei, da un quarantennio iniziato, si è compiuto dalla nostra scuola di diritto pubblico. Ora si minaccia di tornare indietro, di distruggere il bene fatto. Non è giustificato di riprendere il lavoro daccapo, per difendere il nostro patrimonio giuridico? Ella ricorda Romano. Ma Romano va aggravando la situazione, con la sua autorità, con le derivazioni (fino al contratto fonte di norma giuridica) dal suo principio della pluralità degli ordinamenti giuridici. Ed è singolare: Lui fascista! Ma di ciò in altra occasione ».

⁽¹⁴⁾ O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, Bianchini, Macerata, 1899, ora in ID., *Scritti scelti*, vol. I, cit., 189 ss. Ma anche ID., *Per la distinzione degli atti di imperio e di gestione, in Studi di diritto romano, di diritto moderno e di storia del diritto in onore di Vittorio Scialoja (nel XXV anniversario del suo insegnamento)*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1905, 703 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, vol. III, cit., 655 ss.; ID., *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905, 337 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, vol. I, cit., 249 ss.

avversato. È stato rilevato, peraltro, trattarsi di uno “statocentrismo” attenuato o efficientista, di stampo nittiano, mirante a dimostrare la neutralità e l’impersonalità dello Stato, anziché di uno “statocentrismo” preordinato ad una visione totalitaria del ruolo statale ⁽¹⁵⁾.

Gli esempi della fedeltà nel tempo all’idea fondante sono numerosi.

Tra i più significativi, la riconduzione della capillare struttura “parallela” edificata dal Partito fascista nell’alveo rassicurante dell’organizzazione statale: « tutte quelle istituzioni, liberamente create dall’organizzazione fascista, vennero, poi, a mano a mano, progressivamente, assorbite dalla organizzazione statale, in cui trovarono il loro assetto conveniente e definitivo, divenendo istituzioni dello Stato. (...) È così che il Gran Consiglio del Fascismo è entrato a far parte dell’ordinamento costituzionale dello Stato italiano, sintesi collegiale delle varie organizzazioni esistenti nello Stato » ⁽¹⁶⁾. La grande aporia è ricondotta a sistema, dunque, attraverso l’abluzione nelle acque taumaturgiche dello Stato, senza porsi interrogativi, però, sui motivi storico-istituzionali che avevano indotto, più che all’assorbimento nello Stato, come ritenuto da Ranelletti, alla unione simbiotica tra fascismo e Stato ⁽¹⁷⁾.

Allo stesso modo, anche le avvisaglie pluralistiche manifestatesi nei primi due decenni del Novecento, soprattutto per il tramite del sindacalismo, sono ricondotte all’interno dello Stato monolitico. « Lo Stato non è una impresa qualsiasi (...). Lo Stato ha una potestà suprema, che è potestà di impero » ⁽¹⁸⁾. « Difese di fronte allo Stato devono cercarsi per altre vie. Lo Stato non può essere ingiusto; esso

⁽¹⁵⁾ S. CASSESE, *Oreste Ranelletti e il suo tempo*, in *Studi in memoria di Gino Gorla*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1994, 2675 ss.

⁽¹⁶⁾ O. RANELLETTI, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, 1929, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 437-438.

⁽¹⁷⁾ Si v., in particolare, E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995.

⁽¹⁸⁾ O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, in *Politica*, 1920, ora anche in ID., *Scritti scelti*, vol. I, cit., 369 ss. Pubblicato anche, con lievi modifiche, con il titolo *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1920, ora anche in ID., *Scritti scelti*, vol. V, cit., 117 ss. Si v. anche O. RANELLETTI, *Gli organi dello Stato (concetto, natura e rapporti)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, ora anche in ID., *Scritti scelti*, vol. I, cit., 281 ss.

è un istituto di garanzia e di giustizia nella società » (19). In tal senso, le associazioni di impiegati dovrebbero adempiere principalmente al ruolo di assistenza dei propri associati e di tutela giurisdizionale delle loro situazioni soggettive incise, mentre non sarebbero « possibili arbitrati fra lo Stato e le associazioni dei propri impiegati, (...) pel regolamento giuridico del rapporto di impiego », poiché, in tal caso, il collegio arbitrale assumerebbe una posizione sovraordinata nei confronti dell'autorità dello Stato (20). Tuttavia, qui la riconduzione allo Stato *moloch* avviene per il tramite di un percorso più faticoso, che conduce all'individuazione dello Stato non soltanto come autorità, ma anche come armonizzatore del conflitto fra interessi contrastanti. E, in effetti, nel periodo indicato, questo percorso rientra nell'ambito di un più articolato processo di trasformazione del ruolo dello Stato, che non è più soltanto titolare di poteri d'impero, ma che, per il tramite del criterio dello scopo pubblico, finisce per abbracciare anche tutta la crescente area di intervento economico, di prestazione di servizi e di attività sociale.

Pure il rapporto con la Chiesa (e con gli interessi dei gruppi di pressione) è visto in funzione esclusiva della non incidenza sulla saldezza dell'autorità e delle istituzioni statali: « la funzione della Chiesa deve limitarsi al campo religioso. (...) E ciò tanto più in Italia, dove poco diffuso è il movimento scientifico; dove vive quasi incontrastata e sola, la confessione cattolica; dove il popolo è rimasto estraneo a tutte le lotte per la libertà religiosa e per il libero esame, e, per una naturale, sua, scettica indifferenza, non si ribella alla imposizione di dogmi; dove così forti sono le pretese del Vaticano al dominio delle cose temporali e l'ostilità sua all'attuale ordine di cose. A ciò si aggiunga che le antiche corporazioni, disciolte, si sono riprodotte e vivono clandestinamente, sfuggendo all'azione dello Stato, nella loro sorda e continua opera distruggitrice dei principi del nostro ordine pubblico » (21).

La concezione dello Stato di Ranelletti implica una netta scis-

(19) O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 376-377.

(20) O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 378.

(21) O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, 1897, in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 40-41. Paradossalmente, nonostante la presa di posizione anti-clericale, il più fedele allievo di Ranelletti fu proprio un sacerdote, Francesco Rovelli, su cui si avrà modo di tornare nel cap. III, par. 3.1.

sione rispetto alla società: « Ora dal punto di vista naturale lo Stato è lo stesso popolo organizzato; ma giuridicamente, come noi dobbiamo guardarlo, esso come persona giuridica pubblica dev'esser ben distinto dalla collettività che ne forma il contenuto: questa deve porsi solo come lo scopo ultimo della vita e della funzione dello Stato » (22).

La sua idea di Stato, dunque, è quella di uno « Stato forte (...), perché nella sua concezione moderna esso non è più il nemico della libertà, che bisogna fiaccare, se si vuole rafforzare la libertà, ma è il tutelatore di ogni libertà, senza distinzione di partito o di classe, la forza in cui i cittadini devono trovare la loro difesa » (23).

E, si badi bene, la propensione per questo modello di Stato implica un'opzione assai decisamente compiuta e quasi caparbiamente perseguita nel corso dei decenni. Ciò importa, come prima e più rilevante conseguenza, che quella di Ranelletti (e della sua generazione) non è affatto una posizione di "neutralità" nei riguardi dell'ambiente politico circostante. Quella della presunta neutralità sarà forse una questione che investirà le generazioni successive, giunte a maturazione nel ventennio fascista (e su cui si tornerà nel prosieguo), ma non investe affatto il giurista abruzzese, che ha ben chiare le sue coordinate istituzionali (24).

Ne deriva che il suo approccio alla Costituzione repubblicana non può che essere tipico di un « giurista ottocentesco » e, pertanto, di totale estraneità dal modello che si va delineando. Per lui il disegno costituzionale tracciato non rappresenta altro che « il campo di enunciazione di ideologie politiche e sociali », denotando il riaffiorare di nostalgie giusnaturalistiche; in particolare, Ranelletti ritiene gravissima l'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni, perché riduce all'impotenza il governo e, per esso, lo Stato (25).

(22) O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, 1898, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. IV, cit., 133.

(23) O. RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, 1899, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 210.

(24) Di grande interesse sono, in proposito, i rilievi di E. FERRARI, *Il percorso di Ranelletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, cit., XXXII ss.

(25) O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei settantacinque all'Assemblea costituente*, 1947, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 547.

Si potrebbe proseguire ulteriormente, perché gli esempi sono numerosi. Ma ci si può fermare, anche perché, pur essendo la nozione di Stato presupposto essenziale di tutte le costruzioni ranellettiane, il giurista abruzzese diede probabilmente il meglio di sé non nei contributi che si potrebbero definire di dottrina dello Stato, ma nella produzione “amministrativa pura” e, in particolare, nei settori dell’attività, dei beni pubblici e della giustizia amministrativa, anche in virtù della estrema capillarità della conoscenza della materia. Basti pensare all’immenso lavoro di ricognizione della frammentata e corposa legislazione su autorizzazioni e concessioni, che costituì il passo di avvio della teoria degli atti amministrativi.

La capacità di ricostruire le linee di sviluppo del diritto amministrativo, d’altra parte, è ben testimoniata dai lavori manualistici, dai quali emerge con chiarezza la concezione del diritto amministrativo di Ranalletti. Questa, peraltro, era già pienamente matura nel 1896, quando, in due lettere indirizzate ad Orlando, suggeriva una diversa struttura del *Trattato* (che Orlando non accolse). In particolare, nella seconda missiva, dell’ottobre 1896, Ranalletti riteneva necessario costruire lo schema del *Trattato* sulla distinzione tra diritto amministrativo principale (pubbliche amministrazioni che agiscono *iure imperii* e diritto amministrativo con regole proprie) e complementare (pubbliche amministrazioni che agiscono *iure gestionis* e diritto privato, talora speciale) (26).

(26) « Naturalmente non debbo insistere di fronte alla sua volontà di Direttore del Trattato sulle mie idee. Solo mi permetta di aggiungere poche parole, perché Ella possa avere chiaro dinanzi il mio pensiero. Per me è necessario dividere nettamente tutta la parte di attività, in cui gli enti amministrativi si presentano come persone politiche, agiscono *iure imperii*, da quella, in cui si presentano come persone giuridiche, agiscono *iure gestionis*. Nelle prime abbiamo diritto amministrativo, nelle seconde diritto civile o commerciale, che in molte materie può essere anche governato da regole speciali. E qui si può parlare di diritti reali, di obbligazioni, di successioni, coi *principi del diritto privato*, salvo deroghe; là di diritti coi principi del diritto amministrativo; per i primi si parlerà di patrimonio, contratti, ecc.; per i secondi di demanio pubblico, di atti amministrativi, siano autorizzazioni, siano concessioni, siano ordini, siano divieti, ecc. Ora questo è diritto amministrativo in modo principale, non complementare, e chi dovrà trattare della navigazione, delle strade, ecc., dovrà occuparsi del demanio pubblico: chi dovrà trattare dei decreti dovrà occuparsi delle varie materie di atti amministrativi. La parte complementare potrebbe essere costituita dal diritto civile speciale, ma questo non è più diritto amministrativo. Credo, poi così, che la mancanza di questa separazione netta

Questa nitidezza di idee circa i concreti contenuti del diritto amministrativo è ribadita, come si è accennato, nelle principali opere manualistiche (lasciando da parte, in questa sede, il suo contributo di maggior fortuna, le *Istituzioni di diritto pubblico*, la cui parte I era una vera e propria trattazione di *Staatsrecht* e che, tutto sommato, per molti profili non era così distante dalla struttura della prima metà dei *Principii*)⁽²⁷⁾. Nei *Principii di diritto amministrativo*, del 1912⁽²⁸⁾, piuttosto deludente è la prima parte, su *La Società* (anche se, per converso, è interessante notare come un applicatore pressoché puro del metodo giuridico, quale Ranalletti, sentisse il bisogno di avviare lo studio del diritto amministrativo dal concetto di società: ciò significa, piuttosto chiaramente, che vi fu comunque uno scarto tra la generazione dei fondatori, più consapevole, e quella successiva, più chiusa ed intransigente della precedente); ingenuamente fideistici sono i primi capitoli della seconda parte, su *Lo Stato*; poderosi, articolati, capillari sono gli ultimi capitoli della seconda parte (sull'attività amministrativa) e l'intera terza parte, su *Il Diritto*. Anche ne *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia amministrativa*, del 1930 (ma elaborate durante i corsi di lezioni tenuti negli anni Venti), il disegno e l'intelaiatura risultano articolati e completi, con una prima parte in cui vi è un'ampia trattazione concernente gli atti amministrativi e le situazioni giuridiche soggettive ed una seconda parte più propriamente dedicata alle guarentigie (controlli amministrativi, ricorsi amministrativi, giurisdizione ordinaria, giurisdizione amministrativa). *Le guarentigie* rappresentano, forse, l'opera manualistica di Ranalletti maggiormente organica e sistematica: organicità, invece, che non sembra essere del tutto

sia il difetto fondamentale del libro di Brondi; difetto che non evita neppure lo Schanzer nella sua Recensione. Bene poneva invece la questione la Recensione pubblicata sull'Archivio giuridico, di cui non ho il piacere di conoscere l'autore (n.d.r., Federico Cammeo) » (il testo della lettera, datata Celano, 3 ottobre 1896, è riportata da G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., 179-180).

(27) Sull'opera manualistica di Ranalletti v., in particolare, E. FERRARI, *Il percorso di Ranalletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, cit., XXVII ss. Secondo Ferrari, « i manuali di Ranalletti non sono tanto un momento di rielaborazione della materia, quanto piuttosto sono costruiti sui lavori precedenti dello stesso Autore » e ne seguono lo sviluppo nel corso degli anni.

(28) O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, *Introduzione e nozioni fondamentali*, Luigi Pierro, Napoli, 1912.

presente nelle *Istituzioni* e nei *Principii*, che sono concepite per “stratificazioni” successive.

Tornando per un attimo alla sacralizzazione dello Stato-persona, essa spiega la ragione per la quale anche Ranelletti, come Orlando, fosse intriso della prediletta letteratura giuridica tedesca, sia quella sullo *Staatsrecht*, sia quella più propriamente amministrativistica, con particolare riferimento all’opera di Georg Jellinek e di Otto Mayer ⁽²⁹⁾: « il paese, nel quale io trovo il concetto dello Stato più rispondente, nell’ampiezza e nella forza della sua funzione, alle mie aspirazioni, è la Germania » ⁽³⁰⁾. Ranelletti fu tra coloro che contribuirono maggiormente a diffondere in Italia le opere della giuspubblicistica tedesca.

Contrariamente ad Orlando, tuttavia, il suo punto di riferimento scientifico fu nazionale: l’accademia romanistica e privatistica di Vittorio Scialoja, mentore di una nutrita nidiata di studiosi (tra i quali, anche Antonio Longo ⁽³¹⁾) e diffusore delle idee della Scuola Storica in Italia, depurata, però, dell’aspetto più propriamente “sociologico”. Soprattutto, le sue opere giovanili sono totalmente impregnate della cultura romanistica e della Scuola storica ⁽³²⁾. Ranel-

⁽²⁹⁾ Sul punto si v. G. CIANFEROTTI, *Postpandettistica, formalismo e principio di legalità. Ranelletti e la costruzione dell’atto amministrativo*, in M. Ascheri (a cura di), *Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei*, Antenore, Padova, 1991, 529 ss.

⁽³⁰⁾ O. RANELLETTI, *I limiti della libertà di insegnamento*, cit., 108.

⁽³¹⁾ In uno scritto del 1892, A. LONGO, *Le odierne difficoltà del diritto amministrativo*, in *Arch. giur.*, 1892, 494, sostiene la « necessità che lo studioso del D. Amministrativo sia un romanista: e non si tratta già di quella cultura di diritto romano che costituisce o dovrebbe costituire il solido fondamento di qualsivoglia cultura giuridica generale: si tratta in vece di uno studio specifico e concreto, senza di che lo spirito animatore di istituti che nel D. Romano trovano la loro più completa manifestazione, non potrà intimamente comprendersi ».

Per informazioni biografiche su Antonio Longo (1862-1942) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽³²⁾ Paradossalmente, pur in assenza del diritto amministrativo in epoca romana, anche per tale ramo del diritto è stata importante l’influenza della romanistica, soprattutto perché importanti studiosi del diritto pubblico (e, in particolare, del diritto amministrativo) hanno iniziato l’attività di ricerca scientifica nel campo del diritto romano. In tal senso, Ranelletti non ha rappresentato un esempio isolato. In Germania, Rudolf von Gneist, Paul Laband ed Otto Mayer provengono tutti dagli studi romanistici. Su questo profilo, si v., in particolare, S. CASSESE, *The Rise of the Administrative Law*, in

letti trasferisce al diritto pubblico l'indirizzo ed il metodo di studio della pandettistica: « indirizzo (senza nemmeno il dubbio che ve ne potesse essere un altro) rigorosamente giuridico: esame delle norme del diritto positivo italiano riguardanti quelle materie: desunzione da esse, con un procedimento di astrazione e di generalizzazione dei "principi giuridici" informatori di quelle norme: ricostruzione degli "istituti giuridici" nel collegamento di quei principi e coordinamento degli "istituti" in un "sistema" » (33).

Ciò è espresso in modo chiarissimo nello studio monografico sulle autorizzazioni e le concessioni: « in esso seguirò un metodo strettamente induttivo, studiando le varie maniere di autorizzazioni e di concessioni, che potrò trovare regolate nel nostro diritto, tenendo presente quanto potrò ricavare dalla dottrina sia nostra che straniera e dalla giurisprudenza per ogni singolo caso, e cercando così attraverso agli elementi particolari di costruire la teoria generale » (34).

Vi è, dunque, rispetto ad Orlando ed alla scuola orlandiana comunità di intenti, ma non perfetta coincidenza di metodo, perché il metodo giuridico orlandiano e, soprattutto, quello romaniano sono costruiti per lo più sull'individuazione di linee teoriche generali, mentre quello ranellettiano è più "puramente" formalistico rispetto a quello dei due giuristi palermitani, fondato su un'attenta analisi del minuto diritto positivo, e connotato da un elevato senso geometrico del disegno e della limpidezza della tessitura (35). Per certi versi, si intravede anche qui il riflesso della formazione romanistica di Ranelletti: il suo metodo sembra richiamare la piramide concettuale di Puchta ovvero quella che il giurista di Lipsia definiva "genealogia dei concetti", secondo cui era necessario poter "seguire" in entrambi i sensi il flusso di ciascun concetto attraverso i singoli anelli intermedi del ragionamento che avevano partecipato al

A. VON BOGDANDY-S. CASSESE-P. HUBER (eds.), *Handbüch Jus Publicum Europaeum*, in corso di pubblicazione.

(33) O. RANELLETTI, *Oreste Ranelletti nell'opera sua, 31 dicembre 1955*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 630.

(34) O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. III, cit., 39.

(35) E. FERRARI, *Il percorso di Ranelletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, cit., XXXV.

suo sviluppo: occorre, cioè, poter risalire verso l'alto, fino al concetto assoluto, per poter ridiscendere da questo per arrivare di nuovo ai singoli concetti di base. Il metodo induttivo, dunque, è bi-direzionale, mentre quello deduttivo è uni-direzionale.

Il segreto del successo (e del seguito) di Ranalletti risiede proprio nella « inconsueta ampiezza di orizzonti, che, poi, nella pratica, significava esporre anche il più piccolo dei problemi in un arco che toccava sempre i principi, onde il tutto diveniva più accessibile »⁽³⁶⁾.

Peraltro, se Orlando diede il meglio di sé nei discorsi sul metodo, Ranalletti trattò del metodo, in via incidentale, soltanto a pochi mesi dalla morte: egli fu un “operativo” e fornì un apporto che può considerarsi eccezionale nelle analisi sul campo di settori nevralgici del diritto amministrativo, quali quelli concernenti le situazioni giuridiche soggettive, il regime della proprietà pubblica e, soprattutto, la disciplina dell'atto amministrativo. La teoria dell'organo, le “formule” dell'interesse legittimo, del diritto soggettivo affievolito, dell'atto amministrativo speciale, del bene demaniale e del bene patrimoniale indisponibile ebbero per decenni immensa fortuna, condizionando generazioni di giuristi. Per Massimo Severo Giannini, Ranalletti, assieme ad Errico Presutti⁽³⁷⁾, fu il massimo

⁽³⁶⁾ M.S. GIANNINI, *Federico Cammeo il grande*, in *Quad. fior.*, 1993, 12.

⁽³⁷⁾ E, difatti, E. PRESUTTI, *L'ordine sistematico nei trattati di diritto amministrativo*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1906, 309, criticava con decisione l'impianto esasperatamente dogmatico dei *Principi di diritto amministrativo* di Santi Romano del 1901, richiamando invece all'analisi sul campo e sui problemi concreti.

Sotto questo profilo, il contributo di Presutti è stato importante, dal momento che le sue *Istituzioni di diritto amministrativo* (E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. I, *Parte generale*, Aurelio Tocco, Napoli, 1904; vol. II, *L'ordinamento delle pubbliche amministrazioni in Italia*, Aurelio Tocco, Napoli, 1905) ebbero notevole diffusione e furono tra le produzioni manualistiche maggiormente complete ed organiche del primo quarto del Novecento. L'approccio è eminentemente improntato all'esame del diritto positivo: qualche volta ci si sofferma su tesi dottrinali, la giurisprudenza non è praticamente mai presa in considerazione. Il primo volume è ripartito in: funzioni dello Stato, organi dello Stato, diritti subbiettivi scaturenti dal diritto pubblico obbiettivo (comprendente anche l'esame degli atti amministrativi), servizi pubblici amministrativi e l'attività giuridica necessaria per il loro espletamento (servizi pubblici, beni pubblici, finanza pubblica), responsabilità degli organi dello Stato, giustizia amministrativa. Il secondo volume comprende: amministrazioni dirette dello Stato, limiti e controlli d'ordine patrimoniale sulle amministrazioni dirette dello Stato, amministrazioni

esponente della tendenza contenutistica, volta a studiare « le materie amministrative secondo il loro intrinseco e naturale contenuto ». Questa tendenza « fu quella che contribuì in maggior copia al progresso scientifico della nostra scienza, perché, applicandosi direttamente al diritto positivo, ridusse nei freni della costruzione giuridica, certi gineprai di norme complessi e intricati » (38).

comunali e provinciali, minori amministrazioni autarchiche, servizi pubblici da affidarsi a concessionari (linee telefoniche pubbliche, tramvie e ferrovie secondarie ed economiche, esazione di imposte dirette).

Interessante, sotto il profilo del metodo, è anche E. PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità*, Società editrice libraria, 1911. Qui l'autore è pienamente conscio del fatto che il tema avrebbe dovuto prendere le mosse da un accurato esame della giurisprudenza. Sennonché la giurisprudenza compare soltanto a partire dal capitolo V. Va certamente sottolineato, in senso positivo, l'ampio rilievo attribuito, da quel punto in avanti, alla giurisprudenza amministrativa, ma è piuttosto indicativo che i primi quattro capitoli dell'opera (cioè, circa i due terzi) siano improntati ad un approccio tipicamente normativo e dottrinale. Tanto che, nella prefazione al volume, lo stesso autore sente il bisogno di giustificarsi: « il lettore di questo volume avrà l'impressione che l'Autore abbia seguito un metodo puramente deduttivo: che, cioè egli, partendo dal concetto intuitivo che la legittimità dell'atto amministrativo coincide con la sussistenza degli elementi dichiarati dal diritto obbiettivo necessari per la sua esistenza e per la sua validità, abbia poi identificati tali requisiti e dalla classificazione dei vari modi, in cui il legislatore può designarli e disciplinarli nei singoli tipi di atti amministrativi, sia così giunto alle conclusioni, che espone. Il lavoro è stato fatto invece con metodo prevalentemente, se non esclusivamente induttivo, partendo dalla base dei pronunciati della giurisdizione ordinaria e del Consiglio di Stato. (...) La deduzione è così servita di riprova della bontà dei risultati dell'induzione » (pag. V).

Infine, Presutti va ricordato per i *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Società editrice libraria, Milano, 1903, che costituiva un tentativo di costruire uno studio sistematico dei fenomeni amministrativi fondato sulla scienza dell'amministrazione e, in particolare, sull'individuazione dei mezzi idonei al raggiungimento delle finalità pubbliche, attraverso il ricorso al criterio del minimo mezzo. Questo tentativo, peraltro, fu criticato dalla giuspubblicistica dell'epoca e, in particolare, da una recensione assai aspra di Santi Romano. Da quel momento Presutti si dedicò a studi più propriamente di taglio giuridico. D'altra parte, è sintomatico dell'ostracismo della comunità scientifica verso coloro che aprivano i propri interessi ad aree contrastanti con l'utilizzo del puro metodo giuridico il giudizio formulato nel 1977 da un giurista, pur profondo ed equilibrato, quale A. AMORTH, *Il diritto amministrativo*, cit., 2075: « A questi si può aggiungere Errico Presutti, giurista, uomo politico e spirito un po' bizzarro, che dissentiva in certa misura dalla metodologia giuridica di tendenza purista e che soprattutto coltivò isolatamente il filone della scienza dell'amministrazione, scrivendone un trattatello ».

(38) M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 151.

Giannini ebbe ad evidenziare, in altra occasione, la particolare « sensibilità al dato esegetico e istituzionale » di Ranelletti (accomunato, in questa occasione, a Errico Presutti, Cino Vitta, Umberto Borsi ed Arnaldo de Valles ⁽³⁹⁾), ma si tratta forse di qualcosa di più di una semplice propensione. È assente, nel nostro, la dialettica tra legge e diritto che è presente in Orlando: nel percorso metodologico che conduce alla elaborazione della teoria generale, il primo passo consiste nell'analisi del diritto positivo. E, probabilmente, può essere considerato proprio Ranelletti il fondatore della struttura tipica del ragionamento nella tradizione formalistico-contenutistica italiana: si esamina la legislazione, procedendo con intento classificatorio e differenziando un fenomeno da quelli che potrebbero apparire simili; si procede, poi, alla ricostruzione teorica, dapprima contestando le classificazioni e tesi altrui, sino a fare emergere, quasi per differenza, la propria. Si parte dal dato positivo e dalla classificazione, dunque, ma non per questo si aderisce alla realtà circostante, poiché è proprio l'approccio formalistico ad allontanare da essa ⁽⁴⁰⁾.

Ranelletti veniva dal diritto privato, dalle pandette della Scuola Storica, ed applicò al diritto pubblico gli stilemi (un'attenzione quasi maniacale all'uso della terminologia giuridica) ed i criteri metodologici del diritto privato. Tuttavia, egli non operò un mero trapianto della metodologia privatistica al diritto pubblico; il suo tentativo fu quello di servirsi del diritto privato per individuare principi e regole propri del diritto pubblico. Come ebbe a rilevare Scialoja, « la conoscenza del diritto privato fa sì ch'egli non si contenti d'idee e di frasi vaghe ed indeterminate; ma, d'altro lato, la visione e la pratica del diritto pubblico lo trattengono dall'esagerazione nell'applicare ad una materia, che è in continua formazione sotto l'impulso di forze sociali e politiche diverse, i metodi rigorosi del diritto privato » ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Su questi studiosi si v. *infra*, cap. III, par. 2.1.

⁽⁴⁰⁾ Su tale profilo e sulla distinzione tra dogmatica e dogmatismo, G. CHIARELLI, *Il pensiero giuridico italiano e i problemi attuali del diritto pubblico*, in *Stato e diritto*, 1943, 10 ss. dell'estratto. Si v. anche D. BARBERO, *Empirismo e dogmatica nel diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1949, 310 ss.

⁽⁴¹⁾ V. SCIALOJA, *Oreste Ranelletti nel XXXV anno del suo insegnamento*, in *Id., Scritti minori*, Giuffrè, Milano, (...), 280. Scialoja, poi, metteva in guardia ironicamente dalle citazioni di studi stranieri: « i suoi scritti sono tutti chiaramente concepiti e redatti, scevri di quelle oscurità, che troppo spesso si celano sotto espressioni complicate e prive

Ecco, quindi, ad esempio, che la teoria del negozio giuridico diviene la base scientifica sulla quale configurare (attraverso un percorso anch'esso debitore della logica pandettistica: natura, capacità, volontà, facoltà) la disciplina pubblicistica di ciò che Ranelli denominava atto amministrativo speciale (quali atti unilaterali d'impero), attraverso un ragionamento, per così dire, avvolgente e labirintico, che, dopo una analitica esposizione dell'area normativa in esame, procede come se si trattasse di una fattispecie a formazione progressiva, per successivi quesiti e correlati percorsi solutori. Allo stesso modo, « tutta la teoria privatistica delle *cose* e dei *rapporti reali su le cose* fu trasportata nel territorio del diritto amministrativo » non attraverso una loro applicazione meccanica, ma « tenendo conto degli speciali atteggiamenti e delle speciali esigenze del diritto

di preciso significato, prese a prestito inutilmente da lingue straniere, le quali sbalordiscono il lettore, che per modestia crede di essere colpevole nel non capire ».

Significativo è anche un brano tratto dalla prolusione di Giovanni Pacinotti, incaricato e, poi, professore ordinario di diritto amministrativo a Ferrara dal 1900 (ordinario dal 1905). Secondo G. PACINOTTI, *La scuola italiana di diritto amministrativo*, cit., 12-13 dell'estratto, « il periodo che noi attraversiamo è per la scienza nostra un periodo di creazione, glorioso periodo, perché volgendo lo sguardo sul cammino percorso, noi troveremo che soli 40 anni fa lo Stein poteva con ragione dire che del diritto amministrativo non si ha anco né pur il concetto. Oggi la giovine scuola crea il diritto amministrativo ed ha per guida due concetti luminosi: la teoria dell'unità del diritto; e la teoria dello scopo. Il primo concetto l'attrae continuamente al fascino della mirabile organizzazione del diritto privato, e le ricorda che i grandi principi del diritto, che in sostanza non sono che i grandi principi della logica applicata al diritto, presiedono a tutto il diritto e quindi anche al diritto amministrativo. L'altro le ricorda che molte sottigliezze proprie del diritto privato, che ha per scopo la protezione dell'individuo, non si convengono al diritto pubblico che ha per scopo la protezione della collettività. E siccome una parte del diritto amministrativo consiste già in un corpo di leggi, un'altra è tuttavia da crearsi per via di elaborazione scientifica, così avviene che duplice è oggi la funzione dell'amministrativista. Egli è il giurista moderno rigido, attaccato alla parola della legge sancita in una formula elaborata da secoli, quando la legge positiva deve interpretare e applicare al singolo caso con le comuni norme di interpretazione giuridica. Egli è il giureconsulto a tipo romano che adatta il sistema giuridico ai bisogni della vita e crea l'istituto che quello soddisfa, quando, la legge tacendo, deve dar ordinamento giuridico ad un reale assetto di cose ». È interessante rilevare come, per Pacinotti, attraverso la teoria dell'unità del diritto, cessi « di aver sostanziale importanza la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, tradizionalmente accettata come ad indicare due cose in antitesi tra di loro » (p. 9).

pubblico e dei fini della pubblica amministrazione» (42). Natura, funzioni e caratteri degli istituti rappresentano l'oggetto unico dell'analisi giuridica, secondo il metodo induttivo ranellettiano, ereditato dalla scuola romanistica di Scialoja (43).

Per concludere, Oreste Ranalletti può essere considerato, in seno allo Stato liberale di diritto, il più significativo interprete di quella tendenza volta all'ampliamento al massimo grado della salvaguardia dell'interesse pubblico (inteso come interesse dello Stato), con conseguente estrema limitazione degli interessi privati contrastanti. Il tutto ristretto ad un rapporto prettamente dualistico, Stato-individuo, che nega cittadinanza ai corpi intermedi e pone il cittadino in posizione di soggezione nei confronti del pubblico potere: nella relazione tra Stato e cittadini « punto logico di partenza non è la libertà, ma lo Stato » (44). « Così in un contesto di eleganti simmetrie, di discorsi ad ampie volute, corretti, asettici, senza smagliature logiche, il credo di Ranalletti si snoda fino in fondo come un problema di libertà e di autorità che non devono eccedere » (45).

Come si è accennato, tra i quattro grandi Maestri fondatori della scienza diritto amministrativo italiano, Ranalletti fu probabilmente quello che guardò con maggior freddezza, sin dalla prima fase, all'ascesa del fascismo; sotto il profilo dell'impianto teorico ed istituzionale, peraltro, fu forse colui che più di altri predispose il terreno giuridico-amministrativo per la sua affermazione (46).

(42) G. PACINOTTI, *La scuola italiana di diritto amministrativo*, cit., 11-12.

(43) Si v. E. FERRARI, *Il percorso di Ranalletti tra monografie e manuali, tra ricerca e insegnamento*, cit., XXXV.

(44) O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte I, 1904, 254.

(45) P. CALANDRA, *Oreste Ranalletti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 1166.

(46) Sul finire dell'esistenza, peraltro, qualche dubbio circa la correttezza del metodo utilizzato, soprattutto per ciò che concerne i riflessi sul piano didattico, assale Ranalletti, che si chiede, nell'edizione del 1953 delle fortunate *Istituzioni di diritto pubblico*, come mai l'università non sia stata in grado di assolvere ad una funzione formativa delle generazioni di giovani nell'epoca fascista, formatesi, invece, « per altre fonti, in altre sedi, in altri ambienti ». La risposta che Ranalletti dà è piuttosto sorprendente, tenuto conto del suo percorso scientifico: « Credo che ciò sia dipeso dalla "aridità formale", con cui il diritto pubblico, e in questo particolarmente il diritto pubblico generale, che pel suo contenuto, può riuscire specialmente ed efficacemente il più formativo, veniva insegnato, del tutto avulso da ogni considerazione della struttura

2. *Federico Cammeo: il pandettismo come strumento della specialità e la ricerca dei limiti del potere statale.*

Per la maggior parte degli amministrativisti dell'epoca in esame, primo fra tutti Oreste Ranelletti, la pandettistica costituì un ausilio tecnico, cui far ricorso al fine dell'elaborazione dogmatica di principi e regole pubblicistiche.

Secondo Giannini, invece, una più ristretta schiera ricorse alla pandettistica come metodo, al fine di trapiantare « direttamente nel diritto amministrativo tutta la dogmatica che avevano elaborato i pandettisti per il diritto romano e civile » (47). Tra costoro si stagliò la figura di un brillante processualcivilista, allievo di Lodovico Mortara, convertito allo studio del diritto amministrativo: Federico Cammeo (48).

Come Ranelletti, anche Cammeo (pur essendo un profondo conoscitore dei sistemi giuridici francese, inglese e statunitense), era culturalmente influenzato dalla dottrina tedesca (49). Ma se il celanese, prendendo le mosse dalla Pandettistica, era divenuto il maggior divulgatore delle opere della giuspubblicistica tedesca di fine Ottocento, Cammeo, che era, per natura e per formazione, un

e della vita sociale e politica degli istituti, che del regolamento giuridico formavano l'oggetto » (O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XIV ed., Giuffrè, Milano, 1953, V).

(47) M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 151.

(48) Per queste informazioni biografiche sono debitore nei riguardi dell'accuratissimo saggio di G. MORBIDELLI, *Federico Cammeo: l'itinerario culturale e di vita*, in *Quad. fior.*, 1993, 19 ss. Si v. inoltre, P. CRAVERI, *Federico Cammeo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XVII., 1974, 286 ss. Per un ritratto di grande efficacia si v. P. CALAMANDREI, *Federico Cammeo (nel decennale della sua morte)*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1949, 388 ss., ma anche F. CARNELUTTI, *Federico Cammeo*, in *Riv. dir. proc.*, 1946, I, 62; ID., *Federico Cammeo nella storia della scienza italiana del diritto*, in *Federico Cammeo*, a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, Firenze, 1961, 9 ss. Sui controversi e, per certi versi, tormentati rapporti tra Cammeo e Lodovico Mortara, Carlo Lessona, Vittorio Scialoja, Giuseppe Chiovenda, Francesco Carnelutti e Piero Calamandrei è illuminante il bel saggio di F. CIPRIANI, *Federico Cammeo e la procedura civile*, in *Quad. fior.*, 1993, 561 ss. Per informazioni biografiche su Federico Cammeo (1872-1939) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

(49) Si v., in proposito, M.P. CHITI, *Federico Cammeo comparatista*, in *Quad. fior.*, 1993, 531 ss.

processualcivilista, rimase più profondamente ancorato ai dettami pandettistici.

Sicché, Cammeo utilizzò ed introdusse nel diritto amministrativo concetti propri della Pandettistica, talvolta semplicemente per via di trapianto, laddove essi non richiedessero un adattamento al nuovo contesto (ad esempio, rapporto giuridico, diritto soggettivo, validità ed invalidità), più spesso attraverso un processo di conversione delle nozioni privatistiche in formule di carattere pubblicistico, come emerge in modo particolarmente evidente nella trattazione degli atti amministrativi nel *Corso di diritto amministrativo* ⁽⁵⁰⁾.

Egli operò, in tal senso, in via sperimentale e graduale, applicando alla nuova scienza coordinate produttive di risultati in altri rami del diritto. E, tutto sommato, anche nel campo del diritto pubblico l'esperimento ebbe successo, poiché i risultati si rivelarono positivi. Tra l'altro, proprio il ricorso a concetti privatistici, entrati nell'uso comune, rese Cammeo, ad avviso di Giannini, lo studioso più letto della sua epoca, poiché « al lettore sembra dunque di trovarsi in un clima più familiare e più consueto; in cui tutte le asperità che nella precedente dottrina, specie dello scorso secolo, si rinvenivano negli scritti di diritto amministrativo (...) di colpo si smorzano, recedendosi in un mondo in cui tutto, dai rapporti giuridici alla tutela dei diritti, è sistemato secondo moduli divenuti quasi familiari da un uso ripetuto e continuo » ⁽⁵¹⁾.

Ed anche la trattazione delle questioni avveniva secondo un disegno tipico della Pandettistica: ricostruzione del contesto in seno al quale si colloca la questione; disamina della stessa; profili applicativi e consequenziali. Dunque, inquadramento, analisi, effetti.

È stato rilevato, in epoca recente ⁽⁵²⁾, come il giudizio di Giannini, riguardo al Cammeo pandettista, non colga pienamente nel segno, poiché questi non operò semplicemente nel senso della traslazione di istituti privatistici. In effetti, più puramente pandettisti di lui furono studiosi quali Vittorio Brondi ⁽⁵³⁾ o Giovanni Paci-

⁽⁵⁰⁾ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1914 (ristampa anastatica, Cedam, Padova, 1992, vol. I-III).

⁽⁵¹⁾ M.S. GIANNINI, *Federico Cammeo il grande*, in *Quad. fior.*, 1993, 13.

⁽⁵²⁾ G. MORBIDELLI, *Federico Cammeo*, cit., 84-85.

⁽⁵³⁾ Sotto questo profilo, è di estremo interesse la recensione elaborata, nel 1896,

notte⁽⁵⁴⁾, anche se non può disconoscersi la sua origine pandettistica e la circostanza che le sue opere principali abbiano un impianto di

dal ventiquattrenne Cammeo in ordine al volume del trentaduenne Vittorio Brondi su *La pubblica amministrazione e la gestione di affari*, con il quale questi aveva vinto il concorso da straordinario a Torino. Dice Cammeo: « Come si vede da questa breve esposizione l'autore appartiene a quella scuola di cultori del diritto pubblico che vedono il progresso di questo nella più ampia applicazione dei criteri e degli istituti di diritto privato, ormai ben saldi ed elaborati dall'attività giuridica di tanti secoli. È una scuola dalle tendenze spiccatamente individualistiche; ha i suoi meriti, fra i quali spicca il lodevole desiderio di temperare le esigenze dell'interesse generale col rispetto rigoroso dei diritti e degli interessi dei singoli. Ma essa ha il capitale difetto di scambiare le analogie con le identità: ond'è che, quando si limita a derivare dal diritto privato quei principi supremi di equità che debbono essere comuni ai due rami del giure, fa opera praticamente vantaggiosa e scientificamente corretta: quando invece cerca di trapiantare senz'altro nel campo del diritto pubblico gli istituti di diritto privato, od è costretta a modificarli e limitarli per riguardo agli interessi generali in modo da renderli irricognoscibili e da non applicarne in sostanza altro che i principi fondamentali di equità, o per rispetto degli interessi privati sacrifica l'oggetto principale del diritto pubblico, cioè l'interesse generale. All'intelligente e colto autore di questo libro è, a mio avviso, accaduta in parte l'una cosa e l'altra. Egli si dimostra troppo civilista per rinunciare alla seduzione di applicare largamente l'istituto in esame anche in casi dove le norme di diritto pubblico e l'interesse politico mal lo consentirebbero, come pure l'operato illegale degli amministratori: è troppo acuto conoscitore di questo interesse, troppo colto nella scienza e nella pratica del diritto amministrativo per non modificare e limitare in molti casi l'istituto della *negotiorum gestio* nei rapporti coll'amministrazione in guisa da alterarne le linee principali » (il brano in questione è riportato in G. MORBIDELLI, *Federico Cammeo*, cit., 85).

Per informazioni biografiche su Vittorio Brondi si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

(54) Su Giovanni Pacinotti le notizie biografiche sono pochissime. Nacque a Firenze, il 16 agosto 1874 ed insegnò presso l'Università di Ferrara, vincendo il concorso nel 1905. Nel 1923 chiese il collocamento a riposo per motivi di salute. Oltre al diritto amministrativo insegnò procedura civile, diritto commerciale e diritto internazionale. Tra le opere di Pacinotti vanno ricordati *Contributo alla determinazione giuridica del rapporto d'impiego nel diritto amministrativo* (1900), *La scuola italiana di diritto amministrativo* (1901), *Saggi di studi sui negozi giuridici di diritto pubblico* (1903), *L'impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano. Trattato teorico-pratico* (1907) e la monografia su *Le miniere, le torbiere e le cave* nel *Trattato Orlando*.

In particolare, la prolusione ferrarese su *La scuola italiana di diritto amministrativo* si segnala, oltre che per la lettura in chiave apologetica del metodo giuridico, per l'affermazione dell'unità del diritto e della irrilevanza della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, in virtù della comune discendenza dal diritto romano: sicché, gli istituti e gli strumenti del diritto privato possono essere opportunamente trasfusi nel diritto pubblico, qualora si confacciano alla teoria dello scopo pubblico, che consiste nel perseguimento degli interessi della collettività.

tipo pandettistico. Certo, egli utilizzava, della dogmatica privatistica, quella parte della stessa ascrivibile alla cd. teoria generale del diritto e, pertanto, di ausilio strumentale alla costruzione degli elementi della specialità amministrativa ⁽⁵⁵⁾. E ciò in quanto diritto privato e diritto amministrativo, pur mantenendosi distinti e separati, opererebbero, secondo Cammeo, in seno ad un comune contesto, sicché « tutto ciò che attiene al meccanismo fondamentale del diritto, come regola di condotta imposta a due subbietti subordinati dalla volontà superiore dello Stato e accompagnata da sanzione, non si presenta nei due diritti in modo radicalmente disforme. (...) Questi istituti comuni, disciplinati in occasione del diritto privato e nelle leggi relative, sono elaborati nella dottrina di questo, perché è il primo diritto giunto a perfezione. Tuttavia per il fatto che, in tema di diritto pubblico e in difetto di norme speciali di esso che questi istituti disciplinino, si deve andarne a ricercare l'ordinamento nel diritto privato, sarebbe errore pensare che si passi dall'uno diritto all'altro: *si utilizzano soltanto istituti comuni*, ricercandoli dove già sono regolati » ⁽⁵⁶⁾. Anzi, per i rapporti tra individuo e Stato vige, ad avviso di Cammeo, una sorta di presunzione di regolazione pubblica dei medesimi, a meno che non vi siano evidenti ragioni a sostegno del contrario. Ne deriva che è il concetto di rapporto giuridico che trasla dal diritto privato al diritto amministrativo, non i singoli rapporti giuridici; sicché quelli di diritto amministrativo sono rapporti giuridici pubblicistici, specifici di tale ramo del diritto. E, difatti, una parte significativa del *Corso* è costruita prendendo le mosse dai rapporti giuridici privatistici ed articolando i profili di comunanza, ma soprattutto quelli di profonda distinzione rispetto a quelli applicabili nel diritto amministrativo.

Come è stato rilevato, in Cammeo si avverte qualcosa in più del primato del diritto romano e della funzione sistematizzante del paradigma pandettistico e, cioè, « un contrappunto continuo tra i due mondi giuridici del privato e del pubblico: tra le forme, i concetti, le elaborazioni consolidate e appaganti dell'uno e quelle invece tanto più plastiche, problematiche, incerte dell'altro e poi,

⁽⁵⁵⁾ V. CERULLI IRELLI, *Le prime trattazioni del diritto amministrativo italiano e il "Corso" di Federico Cammeo*, in *Quad. fior.*, 1993, 333.

⁽⁵⁶⁾ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., vol. I, 1914-15, 49.

immediatamente, tra i contenuti, i valori, le immagini di entrambi. (...) Se c'è (...) un momento di massima circolazione dei costrutti dogmatici, esiste pure — ed in pari tempo — un momento di accentuata divaricazione dei modelli: il pubblico costruisce il proprio sistema teorico su molte stampelle offerte dalla riflessione civilistica, eppure nessuna capacità uniformante è dato in concreto di individuare » (57).

Il suo uso delle Pandette, dunque, fu finalizzato alla valorizzazione dei rapporti amministrativi (58) ed al rinvenimento dei connotati pubblicistici degli istituti, secondo un metodo che potrebbe definirsi deduttivo. Ciò che mutava, rispetto alle posizioni di Ranalletti, pertanto, non era tanto il tipo di uso degli strumenti pandettistici, bensì il processo di ragionamento e, soprattutto, l'idea del potere dello Stato. Entrambi furono sempre ben convinti della necessità che il diritto amministrativo fosse governato da regole speciali, ma mentre Ranalletti, come si è innanzi evidenziato, aveva una concezione sacrale del potere statale, Cammeo privilegiava la ricerca dei limiti di tale potere in rapporto alle libertà ed ai diritti degli individui, sottolineando la necessità del rispetto, accanto al principio di legalità, di quelli di giustizia, equità, ragionevolezza dell'azione amministrativa (59). Il primo, dunque, affrontava il problema dall'angolazione autoritativa, mentre il secondo da quella liberale. In tal senso, non vi è dubbio che il pensiero di Cammeo possieda tuttora caratteri di attualità, mentre quello di Ranalletti è consegnato alla storia del diritto. Ancora Giannini ricorda come in lui si fondessero l'esegeta acuto ed elegante ed il sistematico solido e preciso, doti che gli consentirono di assurgere a sommo del suo

(57) B. SORDI, *Le Pandette e il diritto amministrativo. Privato e pubblico nell'itinerario giuridico di Federico Cammeo*, in *Quad. fior.*, 1993, 207-209.

(58) G. MIELE, *Contributi al diritto amministrativo*, cit., 56, secondo cui « L'inquadratura del noto Corso del Cammeo sembra indulgere soverchiamente alle suggestioni della Pandettistica, ma ha consentito per altro verso all'Autore di portare il suo esame anche su aspetti dei rapporti amministrativi, che solitamente venivano trascurati da chi li riguardava sotto il profilo della posizione della pubblica amministrazione ».

(59) Su tali profili si v. B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Giuffrè, Milano, 1985, 379 ss.; P. GROSSI, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859-1950*, Giuffrè, Milano, 1986, 130 ss.

tempo: « tra i fondatori della scienza del diritto amministrativo è stato quello che ha arato più vasti campi, e ha ovunque proposto astrazioni durature, tanto che molti dei suoi elaborati reggono tuttora il tempo »⁽⁶⁰⁾.

Cammeo, definito da Francesco Carnelutti una « lama di Damasco », fu forse il più dotato tra i Maestri dell'età dell'oro⁽⁶¹⁾; pur non godendo di perfetta salute⁽⁶²⁾, fu quanto gli altri laborioso⁽⁶³⁾ e dedito agli studi (anche se fu gradualmente sempre più assorbito dall'attività professionale), a giudicare dalla mole complessiva di lavori monografici⁽⁶⁴⁾, di saggi e, soprattutto, di note a sentenza⁽⁶⁵⁾. In particolare, quest'ultimo genere letterario ne esaltò le doti di chiarezza, di lucida sintesi, di minuzioso puntiglio, di implacabile

⁽⁶⁰⁾ M.S. GIANNINI, *Federico Cammeo il grande*, cit., 10.

⁽⁶¹⁾ Come si è accennato in precedenza, Cammeo giunse in cattedra, appena ventottenne, quasi casualmente, in virtù della rinuncia di Luigi Armanni a prendere servizio a Cagliari. L'11 gennaio 1901, Armanni, che divenne poi anche Rettore di Ca' Foscari, inoltrò al Ministro della pubblica istruzione la lettera di rinuncia (A.C.S., Fascicoli Personale Insegnante, II versamento I serie, B.4), di cui si riporta lo stralcio fondamentale: « Per ciò che concerne l'assunzione effettiva del servizio, posso attualmente significarle che in data di ieri la Direzione della R. Scuola Superiore di Venezia mi ha comunicato come Sua Eccellenza il Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio abbia accolto le proposte, della cui esistenza ebbi già l'onore di rendere consapevole cotesto Ministero. Per effetto di tali proposte il mio onorario alla Scuola di Venezia è stato elevato in via permanente a lire 5.000 e in via transitoria a lire 5.500. Non posso quindi obbligare la mia famiglia ad una grave diminuzione di reddito. Né potrei senza rammarico interrompere le consuetudini di vita contratte a Venezia fra la benevolenza e la stima di superiori, colleghi e discepoli. Per questi motivi, dovendo con mio dispiacere rinunciare attualmente all'insegnamento universitario, partecipo a Vostra Eccellenza le mie dimissioni da professore ordinario di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione nella R. Università di Cagliari ».

⁽⁶²⁾ Soffriva di *angina pectoris* ed era minuto e gracile. Nonostante questo, come ricorda Calamandrei, fumava continuamente delle « micidiali sigarette ».

⁽⁶³⁾ Come ricordato da G. MORBIDELLI, *Federico Cammeo: l'itinerario culturale e di vita*, cit., 52 ss., Cammeo, lettore onnivoro, dotato di prodigiosa memoria, era un infaticabile lavoratore: non faceva vacanze, era metodico e spartano, amava lavorare nel suo studio durante le ore notturne, levandosi molto tardi al mattino.

⁽⁶⁴⁾ Sui lavori monografici degli anni giovanili si v., in particolare, l'attento studio di G. CIANFEROTTI, *Gli scritti giovanili di Federico Cammeo (1892-1899)*, in *Quad. fior.*, 1993, 105 ss.

⁽⁶⁵⁾ Sul punto si v., in particolare, D.M. TRAINA, *La collaborazione ultraquarantennale alla Giurisprudenza italiana*, in *Quad. fior.*, 1993, 369 ss.

rigore logico, tipiche del grande avvocato ⁽⁶⁶⁾ e, assecondando la quasi fanciullesca curiosità, gli consentiva di andare alla ricerca di nuovi territori ed aree vergini.

Tra le sue opere di maggior respiro occorre citare quanto meno il *Commentario delle leggi di giustizia amministrativa* ed il *Corso di diritto amministrativo*. Il titolo della prima è del tutto inappropriato: essa fu più di un commentario e più di un semplice contributo di giustizia amministrativa. La prima parte del volume, infatti, costituisce una trattazione di elevato livello sui principi generali del diritto amministrativo e, in particolare, sulle situazioni giuridiche soggettive. Il secondo, che costituisce un affresco quadrato, originale ed acuto (« tutto questo raccogliendo i materiali più sparsi ed apparentemente più disparati, rovistando nella farragine delle nostre leggi, ricercando tra gli innumerevoli responsi della giurisprudenza, meditando sulle monografie degli scrittori e tutto questo poi inquadrando in un suo disegno, che si svolge pianamente, ordinatamente, completamente » ⁽⁶⁷⁾), segue pressappoco il medesimo impianto della prima parte del *Commentario*: diritto amministrativo obbiettivo (fonti, contenuto, efficacia, applicazione del diritto obbiettivo), rapporti giuridici e diritti subbiettivi, oggetti dei rapporti giuridici, atti giuridici dell'amministrazione e del cittadino, ricorsi.

Anche sotto il profilo culturale, la sua ampiezza di orizzonti fu invidiabile. Egli fu un fine comparatista ⁽⁶⁸⁾, anche in virtù dell'approfondita conoscenza dei sistemi giuridici di *common law* (e di una buona conoscenza della lingua inglese: una particolarità, dal momento che le lingue giuridiche veicolari dell'epoca erano francese e tedesco), oltre che di quelli di *civil law*, ma occorre anche sottolineare che Cammeo, a dispetto delle regole metodologiche dell'epoca, sconfinò spesso, nei suoi scritti, in divagazioni in campi extragiuridici (in particolare, sociologici), ma senza che ciò finisse per indebolire l'impianto giuridico di fondo, anzi contribuendo a rafforzarlo.

⁽⁶⁶⁾ M.S. GIANNINI, *Federico Cammeo il grande*, cit., 18.

⁽⁶⁷⁾ S. LESSONA, *L'opera di Federico Cammeo*, in F. CAMMEO, *Società commerciale ed ente pubblico. Opera inedita pubblicata in memoria*, Universitaria editrice, Firenze, 1948, IV.

⁽⁶⁸⁾ M.P. CHITI, *Federico Cammeo comparatista*, in *Quad. fior.*, 1993, 531 ss.

A ciò si affiancava una vasta apertura di pensiero (che si potrebbe definire quasi giusnaturalistica, di stampo lockiano, se non fosse frammista all'assoluto rigore logico) avvertibile in particolare nelle riflessioni sui concetti di giustizia e di equità e, sostanzialmente, sul principio di proporzionalità dell'azione amministrativa ⁽⁶⁹⁾.

Vi sono, tuttavia, tre rilievi che, quanto meno sino ad un quarto di secolo orsono, hanno indotto la scienza giuridica a collocare Cammeo, in una ipotetica valutazione comparativa, un gradino al di sotto di Santi Romano e di Oreste Ranelletti.

Il primo attiene al profilo caratteriale: Cammeo, dal fare distaccato e riservato ⁽⁷⁰⁾, fu uno spirito indipendente ed un individualista. Non fu amante della vita pubblica, assunse sporadicamente incarichi istituzionali di breve durata, ebbe un novero ristrettissimo di amicizie, ebbe pochi fidati collaboratori nello studio legale, non coltivò allievi: « voleva lavorare da sé, confidava in sé e soltanto in sé stesso » ⁽⁷¹⁾. Non si impegnò, dunque, nella cura di giovani studiosi (soltanto Silvio Lessona può essere considerato suo allievo, pur avendo iniziato con Giovanni Vacchelli a Pisa; Ugo Forti era a lui molto legato, ma Cammeo rappresentava per il giurista partenopeo, più che altro, un rife-

⁽⁶⁹⁾ Principio che Cammeo derivava da Romagnosi (si v. ante, cap. I, par. 2). Cammeo si sofferma sull'equità dapprima nel *Corso* e, poi, nella proluzione bolognese del 1924, *L'equità nel diritto amministrativo*, in *Annuario della Regia Università di Bologna*, 1924, 16 ss. Su tali scritti si v., in particolare, F. MERUSI, *L'equità nel diritto amministrativo secondo Cammeo: alla ricerca dei fondamenti primi della legalità sostanziale*, in *Quad. fior.*, 1993, 413 ss.

⁽⁷⁰⁾ Tuttavia, come docente era brillante: « Le sue lezioni, frequentate attentamente, e non dai soli studenti, erano un modello di ordinata, profonda, semplicemente espressa dottrina. Egli aveva veramente l'arte di esporre: segnato l'argomento lo esaminava sotto i suoi molteplici aspetti; poneva i singoli problemi nella loro vera luce; ne chiariva l'origine storica, ne sottolineava gli sviluppi, vi esercitava sopra la sua critica acuta, rifuggendo però sempre dal paradosso e dal cavillo, giungeva a soluzioni che lasciavano sempre perplessi i dissenzienti. Alla fine, con rapida sintesi, ricostruiva il quadro in tutti i suoi elementi, lo presentava come un complesso armonico e suadente per modo che l'ascoltatore lasciava l'aula con quella piena soddisfazione dello spirito che solo danno l'ordinato e serrato procedimento logico, accompagnato da eleganza di forma e da precisione di idee » (S. LESSONA, *L'opera di Federico Cammeo*, cit., VII-VIII).

⁽⁷¹⁾ G. MORBIDELLI, *Federico Cammeo: l'itinerario culturale e di vita*, in *Quad. fior.*, 1993, 49.

rimento culturale; anche Mario Bracci⁽⁷²⁾ si professava suo allievo, ma non sono rinvenibili riscontri concreti) e (quasi un *unicum* per un personaggio della sua statura scientifica) la sua eredità culturale può essere interamente rinvenuta nelle opere scritte, prescindendo pressoché completamente dalla persona e dalle azioni.

Il secondo rilievo attiene agli esiti del suo apporto scientifico. Il metodo pandettistico, che fu alla base della sua fortuna, rappresenta anche il suo principale limite, nel momento in cui si compie un bilancio della sua produzione scientifica, comparandolo con quello di Romano e di Ranelletti. Cammeo, maestro nell'affrontare casi e questioni singole e nel fornire, in ordine ad essi, ipotesi di soluzione chiare e convincenti, era meno versato degli altri due studiosi per le elaborazioni sistematiche di teoria generale e, forse, era anche meno attratto da tale genere di approcci. Romano e Ranelletti, al contrario, hanno fornito il loro contributo principale proprio nel prefigurare teorizzazioni generali e grandi sistemazioni⁽⁷³⁾. Ne deriva, tra l'altro, di conseguenza, che la loro opera è più complessivamente valutabile ed inquadrabile, mentre per l'opera di Cammeo « resta insicura la chiave di lettura con la quale avvicinarsi ai suoi scritti » e, nel riflettere sulle scelte di fondo, « ci si trova sospesi tra l'ammirazione di un disegno affascinante, ma ormai sbiadito nel tempo, e l'individuazione di spunti tuttora preziosi »⁽⁷⁴⁾. Ed è probabile che ciò dipendesse dal modo con il quale egli si avvicinava agli studi giuridici, affatto distante « [d]all'ingegno anglosassone che a somiglianza di quello romano, svolge praticamente gli ordinamenti giuridici, senza formulare principi generali o imbarazzarsi nei difficili problemi della scienza del diritto »⁽⁷⁵⁾. Come ha rilevato Arturo

⁽⁷²⁾ Per informazioni biografiche su Silvio Lessona (1887-1969) e Mario Bracci (1900-1959) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁷³⁾ Si v., però, al riguardo, le osservazioni di M. FIORAVANTI, *I presupposti costituzionali dell'opera di Federico Cammeo*, in *Quad. fior.*, 1993, 165 ss., secondo cui Cammeo è, tra i fondatori, quello che ha maggiormente meditato sulla questione dei presupposti costituzionali del diritto amministrativo, elaborando un proprio modello costituzionale di stampo liberale.

⁽⁷⁴⁾ E. FERRARI, *L'interesse legittimo secondo Federico Cammeo tra amministrazione e giurisdizione*, in *Quad. fior.*, 1993, 421-422.

⁽⁷⁵⁾ F. CAMMEO, *Il diritto amministrativo degli Stati Uniti d'America*, in *Giur. it.*, 1895, IV, 81.

Carlo Jemolo, Cammeo era uno « spirito che aveva bisogno di avere dinanzi a sé un problema pratico per dare la piena misura della sua capacità di costruttore di concetti giuridici, di logico impeccabile » (76).

Infine, vi è un terzo rilievo, che si ricollega all'indole dello studioso, sostanzialmente avulso rispetto ai violenti scossoni politico-sociali che contrassegnarono la sua epoca. Se Santi Romano può essere considerato un giuspubblicista alla ricerca di un rapporto armonico con le trasformazioni culturali e politiche della prima metà del Novecento, Cammeo, come Ranelletti, fu, in tal senso, « un classico giurista ottocentesco, profondamente impregnato di cultura liberale », amante dell'ordine e della legalità ed, ancor più di Ranelletti, indifferente alle contingenze politiche (tanto che per Cammeo potrebbe effettivamente trovare applicazione l'idea della neutralità della posizione del giurista rispetto ai mutamenti politici e sociali) (77).

Paradossalmente, si potrebbe azzardare che fu proprio il suo approccio « neutro », rispetto al contesto sociale e politico del paese, che gli permise di sviluppare, coltivando in ambiente pubblicistico le coordinate di sistema processualciviltistiche, una visione assolutamente personale del diritto amministrativo (« liberale per passione e per formazione culturale », come lo definiva Calamandrei), volta al massimo ampliamento delle forme di tutela dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazione ed all'accentuata limitazione delle modalità di esercizio del potere pubblico (78). Ed è proprio sotto questo aspetto che il lascito di Cammeo risulta particolarmente attuale e denso di significato.

Può concludersi questa disamina tornando brevemente sul suo ultimo scritto del periodo bolognese, il noto saggio su *L'equità nel diritto amministrativo*, che rappresenta uno degli scritti di maggior

(76) A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, in *Riv. amm.*, 1956, 154.

(77) Sotto questo profilo, peraltro, è stato rilevato da M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 168. come, soprattutto nelle opere giovanili (ad es., la monografia sui monopoli comunali ed in quella su legge e regolamento) vi fossero pagine « animate da una intensa passione civile e politica ».

(78) In tal senso, B. SORDI, *Le Pandette e il diritto amministrativo*, cit., 272 ss.; N. MARZONA, *Cammeo giurista "puro" e giurista "pratico" nei commenti alla giurisprudenza*, in *Quad. fior.*, 1993, 393 ss.

rilievo dell'intera opera cammeiana. Come è stato molto opportunamente rilevato da Paolo Grossi ⁽⁷⁹⁾, l'articolo era in totale controtendenza rispetto alla produzione giuspubblicistica dell'epoca. Vi erano già state, è vero, le aperture romane contenute ne *L'ordinamento giuridico*, con la rivalutazione del fatto e della consuetudine, ma anch'esse erano rimaste inascoltate. Sul tema dell'equità era stata posta una pietra tombale dal *deus ex machina*, assieme ad Orlando, delle discipline giuridiche della fine dell'Ottocento e dell'inizio del Novecento, Vittorio Scialoja, che, nella sua prolusione camerte del 1879 (*Del diritto positivo e dell'equità* ⁽⁸⁰⁾), aveva negato che il giudice potesse utilizzare strumenti equitativi, spettanti esclusivamente al legislatore. E, nel 1918, un fedele applicatore del metodo giuridico, quale Luigi Raggi ⁽⁸¹⁾, aveva attribuito al concetto di equità un mero valore storico, considerandolo del tutto inutile alla bisogna dell'epoca ⁽⁸²⁾.

Questo era il clima culturale della giuspubblicistica del tempo, anche se, in ordine al concetto di equità, il panorama giuridico (e, in particolare, dei civilisti e dei filosofi del diritto) dei primi anni Venti era, nel complesso, più effervescente, soprattutto fuori dei confini nazionali.

E, probabilmente, fu proprio la proteiforme formazione culturale e giuridica di Cammeo, che gli consentì di cogliere spunti d'oltre confine e di ritornare, nonostante l'anatema scialojano, più in profondità sul tema dell'equità, che aveva già in superficie scandagliato nel *Corso* ⁽⁸³⁾ e che, riallacciandosi all'insegnamento romagnosiano, risolveva nella regola del minimo mezzo e, cioè, nel raggiungimento del massimo utile dell'amministrazione col minimo sacrificio dei

⁽⁷⁹⁾ Si v. le belle pagine di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 140 ss.

⁽⁸⁰⁾ V. SCIALOJA, *Del diritto positivo e dell'equità*, 1879, anche in ID., *Studi giuridici*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1932-34, vol. III.

⁽⁸¹⁾ Per informazioni biografiche su Luigi Raggi (1876-1954) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽⁸²⁾ L. RAGGI, *Contributo all'apprezzamento del concetto di equità*, in *Il Filangieri*, 1919, 36 ss.

⁽⁸³⁾ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 161, secondo cui «l'equità è un complesso di principi fondamentali inerenti alle idee morali, sociali ed economiche di un dato popolo in una data epoca. (...) Almeno indirettamente l'equità è fonte di diritto».

cittadino (il controllo di necessità, dunque). Sennonché, secondo Cammeo, la sede di tale verifica doveva essere la giurisdizione di merito del giudice amministrativo, con evidente riduzione dell'area di incidenza del concetto di equità nel diritto amministrativo ⁽⁸⁴⁾.

Nel 1924 Cammeo, trovando ispirazione negli studi francesi dell'epoca sul tema, che accostavano eccesso di potere ed abuso di diritto, compì un passaggio ulteriore, quello del collegamento tra equità e controllo dell'eccesso di potere, derivandone, quindi, la riconduzione alla verifica di legittimità della valutazione di equità, per il tramite, sostanzialmente, di quello che oggi, sulla scorta dell'esperienza tedesca ed europea, si definisce principio di proporzionalità.

Si trattava di una direzione evolutiva che, se colta a pieno, avrebbe condotto ad un notevole ampliamento dell'area del sindacato giurisdizionale amministrativo di legittimità. Sennonché, a parte qualche ulteriore riflessione sul tema da parte di Francesco Rovelli e pur con l'apertura della giurisprudenza amministrativa alla figura sintomatica dell'ingiustizia manifesta, la voce di Cammeo rimase pressoché inascoltata e si dovette attendere poco meno di mezzo secolo prima che un giovane studioso parmense, Fabio Merusi, si inoltrasse nuovamente lungo il sentiero abbandonato ⁽⁸⁵⁾.

3. *Due temi chiave nel percorso di consacrazione del metodo giuridico.*

La consacrazione del metodo giuridico richiedeva che, sul piano ideologico-culturale fossero depotenziate ed emarginate le principali correnti di pensiero che potessero inficiare la riuscita dell'operazione orlandiana e che fossero definiti con chiarezza i confini giuridici dello studio del diritto amministrativo.

Sotto il primo profilo, i pericoli maggiori per la costruzione dello Stato-persona erano costituiti, da un lato, dalla teoria organi-

⁽⁸⁴⁾ Su tali profili si v. F. MERUSI, *L'equità nel diritto amministrativo secondo Cammeo: alla ricerca dei fondamenti primi della legalità sostanziale*, cit., 414-415.

⁽⁸⁵⁾ Ci si riferisce al noto studio monografico di F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970.

cistica del diritto sociale di Gierke e dalle teorie realiste di Hauriou e Duguit.

Sotto il secondo profilo, si trattava di separare due aree attigue e talvolta sovrapposte, quali il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione, al fine di legittimare la prima quale settore eletto per l'analisi dello "Stato giuridico" e di emarginare la seconda ad un ruolo assolutamente secondario e vassallo.

L'operazione, si sa, ebbe successo, quanto meno nel quarto di secolo che va dall'ultimo decennio dell'Ottocento alla prima guerra mondiale, ma ciò condusse, per un verso, alla chiusura in sé stessa della scienza del diritto amministrativo e, per altro verso, alla marginalizzazione di studiosi di talento, tra i quali Giovanni Vacchelli e Carlo Francesco Ferraris.

3.1. *La scienza italiana del diritto amministrativo ed il realismo giuridico: i contributi giovanili di Giovanni Vacchelli ed Ugo Forti.*

Le tesi realiste ed il metodo giuridico traevano spunto, come si è accennato in precedenza, da un ceppo comune, quello della Scuola storica di Savigny, che costituiva il suo sistema sul rapporto tra Stato e popolo. Successivamente, però, le correnti di pensiero nate dallo storicismo si erano andate separando, dando luogo ad un filone dogmatico, formalista, pandettista (quello del metodo giuridico) e ad uno realista, culla della moderna sociologia e della scienza dell'amministrazione.

Sulla *Genossenschaftstheorie* di von Gierke (nonché del suo allievo Hugo Preuss e sulla *Völkerpsychologie* di Wilhelm Wundt) si è avuto modo di accennare brevemente in precedenza. La teoria organicistica del diritto sociale si contrapponeva all'idea labandiana della scissione tra Stato e società, valorizzando, invece, anche in virtù delle trasformazioni determinate dal processo di industrializzazione in atto, il ruolo politico di quest'ultima, in particolare segnalandone i profili associazionisti, corporativisti, organicisti, comunitari. Una tesi che sarà ripresa, per certi versi, da Santi Romano istituzionalista, seppure rifiutando la riconduzione gierkiana del diritto pubblico al corporativismo.

In Italia, gli scritti giovanili di Giovanni Vacchelli ⁽⁸⁶⁾ furono tra le più significative espressioni dell'elettismo che si respirava negli anni Settanta ed Ottanta del XIX secolo, a cavallo tra la sociologia, la storia, la scienza politica, il diritto, la scienza dell'amministrazione (di quest'ultima, in particolare, lo studioso cremonese fu, in quegli anni, tra i maggiori cultori italiani) ⁽⁸⁷⁾.

Egli fu tra i primi a prendere aperta posizione in favore della teoria organicistica ⁽⁸⁸⁾, dapprima con la monografia del 1890 su *Il Comune nel diritto pubblico moderno* e, poi, cinque anni dopo, con quella su *Le basi psicologiche del diritto pubblico*.

In questi due studi, nel recepire la tesi associazionistica e corporativistica gierkiana, promuoveva un indirizzo psicologico nello studio del diritto pubblico, volto a fondare giuridicamente le personalità collettive pubbliche (non soltanto lo Stato, dunque, ma anche il comune, ad esempio) quali centri di coscienza e di volontà collettiva. Pur sempre in seno allo Stato ed alla sua personalità, dunque, da un lato, si riconosceva (sebbene in qualità di organo amministrativo del primo) l'origine naturale (e non soltanto derivata dallo Stato) e l'ampia autonomia del comune (entrambi questi concetti saranno ripresi e sviluppati da Romano) e, dall'altro, il rilevante ruolo della società nella configurazione della personalità statale.

Una pluralità di individui fonde le proprie volontà nella volontà comune della personalità collettiva, che non rappresenta, a quel punto, meramente la somma di esse, ma, attraverso la loro armonizzazione, le converte in propri organi. Sicché la volontà collettiva diviene coscienza collettiva, ma, al contempo, qualcosa di diverso

⁽⁸⁶⁾ Per informazioni biografiche su Giovanni Vacchelli (1866-1940) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁸⁷⁾ Sul pensiero di Giovanni Vacchelli e sui profili qui trattati e nei successivi capoversi si vedano le belle pagine di G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativa italiana*, cit., 699 ss.

⁽⁸⁸⁾ Tra i sostenitori delle tesi gierkiane, oltre al giovane Forti, va ricordato Vincenzo Miceli (1858-1932). Si vedano, in particolare, V. MICELI, *Saggio di una nuova teoria della sovranità*, 2 voll., Ermanno Loescher, Firenze, 1884-87 (specialmente, vol. II, 174 ss.); ID., *Studi di psicologia del diritto. Studio primo. Le basi psicologiche del diritto*, Unione tipografica cooperativa, Perugia, 1902; ID., *Le fonti del diritto dal punto di vista psichico-sociale*, Reder, Palermo, 1905.

dalle singole individualità che compongono la società, in quanto tale coscienza subisce un processo di re-individualizzazione nella personalità collettiva. Di qui la tesi del diritto pubblico quale area di studio nettamente separata dal diritto privato ed espressione del « diritto sociale per eccellenza », ove gli individui non partecipano in quanto soggetti dotati di propri diritti, ma, in antitesi alle tesi atomistiche rousseauiane ed all'allargamento del suffragio, quali componenti di associazioni politiche ed espressioni di volontà collettive. L'eguaglianza nel diritto pubblico trova espressione nel pluralismo associazionistico, non nell'affermazione dei diritti degli individui, che rinvengono nel diritto privato il loro luogo di elezione.

Si tratta di tesi che, per certi versi, manifestano taluni segni di "ingenuità" ricostruttiva, ma che, per altri, se colti, sviluppati e valorizzati, avrebbero potuto produrre conseguenze rilevanti sullo sviluppo del diritto pubblico nei primi anni del XX secolo, ovviamente in un senso difforme rispetto alla direzione impressa all'evoluzione di tale settore della scienza giuridica dalle tesi orlandiane (e labandiane). La tendenza psicologica è rimasta, invece, come ha rilevato Giannini, « sempre piuttosto evanescente »⁽⁸⁹⁾ o, come ha rilevato Forti, confusa e poco solida. Ciò fu dovuto, da un lato, alla circostanza che il metodo orlandiano aveva ormai iniziato ad affermarsi lungo tutta l'estensione della penisola (basti pensare che il primo volume del *Trattato Orlando*, con il quale si registrò la definitiva prevalenza del metodo giuridico, fu pubblicato soltanto due anni dopo *Le basi psicologiche*), ma soprattutto, dall'altro, che l'opera giovanile del giurista cattolico era un crogiuolo di suggestioni e di atmosfere, estrapolate dalle altre scienze sociali ed assemblate in una sorta di gigantesco, ma anche caotico, puzzle anti-individualista. Come rilevato da Cianferotti (in riferimento a *Il Comune*), egli riuniva ecletticamente « gli spunti, le suggestioni e i temi diffusi nel clima positivisticò e nella sociologia del tempo, li accoglieva non solo nelle forme dell'espressione, negli enunciati organicistici, nelle metafore biologistiche, negli stilemi del positivismo evoluzionistico, ma li ordinava in un quadro concettuale, in un modello euristico, in una strategia argomentativa ricca di idee attinte ai più svariati indirizzi ed

(89) M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 246.

autori di quella temperie »⁽⁹⁰⁾. Si era distanti, peraltro, dalla potenza evocativa del messaggio orlandiano e dalla sua capacità di fondazione di un vero e proprio “corpo scelto” di tecnici, destinati alla guida di un “sistema” semplice, solido, compatto, *ad hoc* costruito per la preservazione, in chiave borghese, dello *status quo*. Semplicemente, il modello orlandiano rispondeva alle esigenze di una classe politica dominante e del soggetto istituzionale che di essa era espressione; quello di Vacchelli, oltre che poco solido, avrebbe finito per porre in dubbio queste certezze, come avvenne a seguito dell’elaborazione delle tesi romane successive alla seconda guerra mondiale.

Appartenne Giovanni Vacchelli alla scuola italiana di diritto pubblico? Da quanto si è sin qui detto, dovrebbe optarsi per la tesi negativa. Sotto il profilo dei contenuti, la teoria psicologica non pare compatibile con il primo tra *I criteri tecnici* orlandiani.

Peraltro, nella sua commemorazione, tenuta a Milano nel 1940, Oreste Ranalletti è inequivocabile: « Scientificamente Giovanni Vacchelli appartenne alla Scuola giuridica italiana di diritto pubblico (...) e di essa fu uno degli iniziatori e dei maggiori rappresentanti »⁽⁹¹⁾. E, proseguendo, il giurista celanese tende a sminuire la prima produzione di Vacchelli: « i giovani che aspiravano a salire su Cattedre universitarie, dovevano dimostrare nei loro lavori la preparazione nell’una e nell’altra disciplina [n.d.r.: diritto amministrativo e scienza dell’amministrazione]. Così alcuni dei primi studi del nostro autore hanno carattere politico e sono lavori di Scienza dell’amministrazione »⁽⁹²⁾. La ricostruzione ranallettiana è a lieto

⁽⁹⁰⁾ G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, cit., 704-705, che prosegue: « dal comunitarismo del Tönnies, agli studi storici e comparativi del Maine, al positivismo sociologico dello *Zweck im Recht* dello Jhering seconda maniera, alla sociologia evoluzionistica sulla base del conflitto sociale del Gumplowicz, al darwinismo sociale e all’evoluzionismo spenceriano. Era tutta una trama di concetti, di dottrine, di scrittori, intrecciata per sostenere argomentativamente la costruzione giuridica del diritto pubblico come diritto sociale, come *Genossenschaftsrecht*, a cui Vacchelli, sulle orme del Gierke ma padroneggiando l’intera dottrina giuridica tedesca, dava mano nel saggio sul *Comune* ».

⁽⁹¹⁾ O. RANELLETTI, *Giovanni Vacchelli. Commemorazione*, 1940, anche in *Id., Scritti giuridici scelti*, vol. I, cit., 518-519.

⁽⁹²⁾ Sul rapporto di Vacchelli con la scienza dell’amministrazione si tornerà brevemente nel successivo paragrafo.

fine ed il giovane Vacchelli è redento dai peccati commessi in gioventù: « Ma la produzione del Vacchelli ha in grande prevalenza carattere strettamente giuridico. Anzi la ulteriore non è che giuridica, secondo il temperamento dell'autore, la sua preparazione, le stesse esigenze della sua attività professionale ». Il problema è che tra questi studi "strettamente giuridici" Ranalletti inserisce *Le basi psicologiche del diritto pubblico* ⁽⁹³⁾.

Giannini, nei *Profili storici*, indica quella psicologica come una corrente della scuola italiana di diritto pubblico. Se di corrente si tratta, essa è collocabile agli estremi limiti della scuola orlandiana.

È vero, però, che nella successiva produzione, in particolare dal 1900 in avanti, Vacchelli si sposterà su posizioni più vicine al metodo giuridico.

Ed occorre notare, altresì, che lo studioso cremonese non fu del tutto emarginato dalla scuola orlandiana. Egli fu coinvolto nella stesura del *Trattato Orlando*, fu membro di numerose commissioni di concorso di diritto amministrativo e costituzionale e godette della stima della comunità scientifica nazionale. Certo è che la sua stella non brillò della luce con la quale avrebbe potuto rifulgere. Talune sue idee, peraltro, suggerirono il percorso di avvio alle elaborazioni (invero sin da subito piuttosto personali e, nel prosieguo, di stampo apertamente realista) del suo allievo Silvio Trentin ⁽⁹⁴⁾ e, soprattutto, ricevettero una più compiuta valorizzazione, con gli opportuni aggiustamenti, nel secondo dopoguerra.

Si può concludere con un salto nel tempo di circa un quarantennio, per rilevare che nel suo discorso di commiato, *Per un nuovo indirizzo nella scienza del diritto pubblico*, tenuto nel 1936 presso l'Università Cattolica di Milano, il giurista cremonese non pare essersi scostato di molto rispetto alle originarie tesi organicistiche: istituti e strumenti del diritto privato inapplicabili al diritto pubblico; volontà individuale distinta dalla volontà collettiva per il tramite della coscienza sociale; « autorità dello Stato, intesa come dovere dello Stato verso il popolo, come interpretazione dei fini ai quali questo deve essere diretto, come prevalenza dei pubblici

⁽⁹³⁾ O. RANELLETTI, *op. ult. cit.*, 4.

⁽⁹⁴⁾ Per informazioni biografiche su Silvio Trentin si rinvia alla scheda biografica pubblica in appendice a questo volume.

interessi ai privati e particolarmente in quella gerarchia e prevalenza di fini che non i sistemi ma le contingenze storiche vengono a determinare » (95). Un indirizzo “nuovo”, pertanto, soltanto perché non affermatosi in passato, ma in realtà vecchio di quarant’anni, seppure ormai inquadrato in una cornice ancor più accentuatamente statalista.

Probabilmente, l’atteggiamento dei sostenitori del metodo giuridico verso l’indirizzo della psicologia sociale non fu apertamente conflittuale per la ragione che esso non rappresentava il reale nemico per la scuola italiana di diritto pubblico, un po’ per l’evanescenza dei suoi contenuti, ma soprattutto perché sempre alla personalità giuridica dello Stato finiva per condurre, anche se per il tramite della società, dell’associazionismo e della volontà collettiva.

Molto più pericolose, al contrario, perché idonee a minare le fondamenta dello Stato-persona, erano le tesi realiste, di sociologi quali Ludwig Gumplowitz e, soprattutto, di giuristi di talento quali Léon Duguit e Maurice Hauriou (in particolare, erano avversate soprattutto le tesi associazionistiche di Duguit), che avrebbero fortemente influenzato lo studio del diritto amministrativo nella Francia del XX secolo.

Palese è lo sgomento di un « giovane studioso di diritto, armato di tutto punto di coltura moderna » (96), Ugo Forti (97), nel rilevare che se la tesi di Gumplowicz rispondeva a verità e, cioè, se « lo Stato

(95) G. VACCHELLI, *Per un nuovo indirizzo nella scienza del diritto pubblico (lezione di commiato)*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Vita e pensiero, Milano, 1938, 17.

(96) B. CROCE, *Recensione a Ugo Forti, Il realismo nel diritto pubblico*, in *La critica*, 1903, I, 470 (recensione firmata B.C.).

La commissione di concorso per ordinario di diritto amministrativo e scienza dell’amministrazione presso l’Università di Cagliari, riunitasi a Roma il 5 novembre 1914, composta da Vittorio Brondi, presidente, Oreste Ranalletti, Federico Cammeo, Santi Romano ed Errico Presutti, segretario, esprimeva il seguente giudizio (in Boll. Uff. Ministero della Pubblica Istruzione n. 12 del 25 maggio 1915): « In tutti questi scritti il Forti ha rivelato le brillanti qualità del suo ingegno e la sua soda coltura, temperando continuamente la esposizione e la costruzione di teorie generali con un’acuta analisi di diritto positivo, la quale assume particolare valore per effetto della piena conoscenza che il prof. Forti ha del vastissimo campo della legislazione e della giurisprudenza amministrativa. Soprattutto col lavoro sui controlli dell’amministrazione comunale (...) il Forti ha confermate ed esplicate le doti poc’anzi lodate, ed ha dato anche sicura prova

nasce soltanto dall'urto di due gruppi sociali eterogenei, e dal predominio dell'uno sull'altro, che lo Stato altro non è che la dominazione, l'imposizione coattiva della volontà di alcuni alla volontà di altri, si viene a portare un fierissimo colpo alla dottrina della personalità giuridica dello Stato. Si viene cioè a mostrare un profondo dissenso tra i presupposti di fatto che l'indagine sociologica pone in luce, e la costruzione architettata dal giurista; e si scuote sopra tutto il concetto fondamentale oggi prevalente che identifica lo Stato con la collettività ed a questa attribuisce la potestà giuridica di volere; dove andrebbe mai a finire questo volere collettivo se l'esame dei fatti non permette di riscontrarne la minima traccia, se è la sola volontà dei dominatori quella che, imponendosi con la forza, crea lo Stato, quella che effettivamente esercita il potere sovrano? E tolta la pietra angolare — la personalità dello Stato — l'edificio intero della teoria giuridica dello Stato si sfascia miseramente: e, com'è facile intendere, trascina seco nella rovina tutta la teoria dell'origine e della natura del diritto; e dinanzi a questo informe ammasso di macerie al giurista non rimarrebbe che rimettersi all'opera e costruire arditamente un nuovo edificio con i nuovi materiali che la sociologia gli fornisce »⁽⁹⁸⁾.

Un giurista liberale, anche se aperto all'approfondimento delle principali tendenze emergenti nelle altre scienze sociali, non può certamente sposare tale tesi e, difatti, Forti mette a nudo le carenze della tesi di Gumplowicz, in particolare il non aver colto che la conquista violenta del potere può riguardare la fase iniziale, laddove ciò che va studiato ed approfondito è il periodo successivo, quello dell'*amalgamazione*, che dà luogo alla compenetrazione etnica tra vincitori e vinti e dà l'avvio, in senso vichiano, ad un nuovo processo. Ma dove può finire per rifugiarsi un giurista che avverte il rilievo

dell'attitudine a trattare sistematicamente istituti ed argomenti molto complessi e di mole ponderosa ».

⁽⁹⁷⁾ Su Ugo Forti si v., in particolare, G. CARVALE, *Forti Ugo*, in *Diz. biogr. it.*, vol. XLIX, 1997, 181 ss. Per comprendere la personalità di Forti è fondamentale l'accorata commemorazione tenuta all'Accademia dei Lincei da A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, in *Riv. amm.*, 1956, 153 ss. Per informazioni biografiche su Ugo Forti (1878-1950) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽⁹⁸⁾ U. FORTI, *Il concetto di Stato secondo le teorie del Gumplowicz*, in *Il Filangieri*, 1902, 829-830.

della sociologia per l'analisi del diritto e che « voglia farsi una completa *idea sociologica dello Stato* », se gli resta preclusa la strada del realismo? In questo primo scritto Forti rinveniva una possibile risposta nella psicologia sociale (allontanandosi da questa posizione nella produzione successiva): chi avesse la volontà di ricercare quali siano le forze che, in sede di compenetrazione etnica sostengono e vivificano l'istituzione dello Stato « potrebbe anche trovare che il *Volksgeist*, o meglio, come vuole il Wundt, la *Volksseele* non è poi un arnese completamente arrugginito, una vecchia ed inutile finzione; e che, forse, in mezzo agli errori di qualche antica teoria, si nasconde un geniale intuito di verità positiva. E soprattutto, dopo una siffatta indagine, il giurista potrebbe ricostruire su basi incrollabili il concetto tecnico della personalità dello Stato » (99).

Ciò a dimostrazione di quanto si è appena detto e, cioè, che il vero elemento di destabilizzazione del sistema edificato dal giurista liberale non era tanto il diritto sociale gierkiano (che Forti definisce « un realismo quasi puramente nominale », riconducendo l'effetto sociale alla volontà statale), quanto il realismo giuridico.

Nello studio monografico su *Il realismo nel diritto pubblico* (100), di due anni successivo allo scritto su Gumplovitz, nel confutare le tesi formulate da Léon Duguit ne *L'État, le droit objectif et la loi positive* (101), Forti elabora un percorso più articolato e compiuto, oltre che parzialmente diverso rispetto a quello innanzi descritto.

Egli trae spunto dal libro di Duguit per affrontare la questione del metodo e, in particolare, quella del rapporto tra diritto e sociologia. L'osservazione della realtà è fondamentale per il giurista: « Il legislatore non può far sì che esista quello che invece non esiste, e tanto meno il giureconsulto. Il mondo del diritto non è un mondo ideale, separato dai fatti della realtà concreta, ma è anch'esso un mondo di fatti tangibili, che occorre spiegare e classificare: sono delle volontà umane che bisogna cogliere nelle loro manifestazioni concrete; è l'effetto sociale che esse producono, la forza materiale,

(99) U. FORTI, *op. ult. cit.*, 840.

(100) U. FORTI, *Il realismo nel diritto pubblico (a proposito di un libro recente)*, Savini, Camerino, 1903. La citazione nella frase precedente è a pag. 11, nota 1.

(101) L. DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, Paris, 1901.

posta in movimento, che occorre osservare e valutare » (102). La sociologia, peraltro, secondo Forti, non è una scienza autonoma, ma derivata, trattandosi « di una pentola, in cui, come dice il Simmel, si è gettato un po' di tutte le scienze alla rinfusa (...). La quale appare così non un organismo scientifico a sé, ma una espressione abbreviata, in cui si compendiano più ordini di ricerche » (103). Il rapporto con la realtà, dunque, va ricercato nelle relazioni tra diritto e scienze sociali, pur preservando l'autonomia tecnica e scientifica del diritto: Forti riprende, dunque, la tesi di François Gény (104), per cui una teoria non può che appoggiarsi sulla realtà bruta, presa tale e quale come la vita la offre, essendo ammissibile, tuttavia, che, dovendosi formulare una sintesi, il risultato finisca per deformare leggermente tale realtà. Di qui la giustificazione della finzione giuridica e la difesa, conseguente, del metodo giuridico: « Può essere, anzi è vero che per qualche scuola e qualche scrittore il metodo giuridico sia stato talvolta un puro gioco di logica deduttiva, ma non è detto che debba per questo rimaner sempre confinato in un campo così angusto. Il diritto, in quanto è scienza, tende come ogni altra scienza a costruire concetti; questa è la sua unica esigenza imprescindibile; ma non è poi vero che debba disdegnare per questo ogni altra via logica, che non sia quella della deduzione, e non possa partire dalla osservazione diretta di quei fatti sociali, che s'intrecciano col fatto giuridico e, agli occhi del giurista, ne formano come il sostrato » (105); ne scaturisce l'esigenza, espressa da Forti, di contemperare, laddove sia possibile, « il metodo sociologico col metodo giuridico, impiegando il primo nello studio dei presupposti, cioè delle intime forze generatrici, il secondo nello studio della soprastruttura del rapporto, cioè di quei suoi caratteri differenziali, per i quali si presenta come giuridico; e dall'esame complessivo degli elementi ricavati con questa duplice indagine, opportunamente sfruttati, potrà infine risultare una no-

(102) U. FORTI, *Il realismo nel diritto pubblico*, cit., 10.

(103) U. FORTI, *op. ult. cit.*, 22 e 53.

(104) François Gény nacque a Baccarat, nel 1861, e morì nel 1959. Tra le sue opere occorre ricordare, in particolare, F. GÉNY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Chevalier-Maresco, Paris, 1899; ID., *Science et technique du droit privé positif*, 4 voll., Sirey, Paris, 1914-24.

(105) U. FORTI, *Il realismo nel diritto pubblico*, cit., 84 nota 1.

zione *scientificamente realista* dei rapporti statuali »⁽¹⁰⁶⁾. Si tratta di un passaggio importante, che anticipa di un quindicennio l'approccio dogmatico alla società, compiuto da Romano, e di un quarantennio quello realistico gianniniano, mirante proprio a coniugare dogmatica e sociologia giuridica.

Compiuta questa premessa di metodo, Forti passa ad esaminare le tesi di Duguit, che prendono le mosse dall'esigenza di reintrodurre i fatti nello studio del diritto e, in particolare, il fenomeno della solidarietà sociale e, cioè, la convivenza umana. Quest'ultima, afferma Duguit, costituisce un fatto irriducibile, che richiede la scomposizione nei singoli individui (di qui, secondo il giurista di Bordeaux, l'insufficienza delle tesi della psicologia collettiva — dalla quale, in questa occasione, prende le distanze lo stesso Forti — e della volontà statale, che sono pure finzioni, assolutamente da rimuovere). I fatti vanno studiati, dunque, per il tramite degli individui, attraverso due tecniche, quella della *solidarité per similitudes* e quella della *solidarité par division du travail social*. Della teoria di Duguit, Forti contesta principalmente l'artificiale contrapposizione della società all'individuo, dal momento che quest'ultimo si esprime al pieno delle proprie facoltà proprio in virtù della convivenza sociale; l'attributo della socialità è insito nell'individuo o, meglio, nell'individuo sociale, condizionato dall'influenza dell'ambiente e da un conseguente processo naturale di uniformità psichica⁽¹⁰⁷⁾.

Anche nelle applicazioni giuridiche della teoria di Duguit, il problema, secondo Forti, è determinato dall'aver « voluto considerare la psiche individuale come unico elemento efficiente del diritto »⁽¹⁰⁸⁾, mentre, per il resto, il giurista napoletano sostanzialmente concorda con la tesi consistente nel ricavare dal fatto, dalla realtà i fini sociali ai quali ispirare l'azione volta al loro conseguimento. Ciò su cui egli si schiera su posizioni diametralmente opposte è, però, il concetto di diritto, che è coazione, risolvendosi, pertanto, nello Stato (mentre, per Duguit, la *règle de droit* è anteriore e superiore alla nozione di Stato e più ampia di questa, traendo anche

⁽¹⁰⁶⁾ U. FORTI, *op. ult. cit.*, 86-87.

⁽¹⁰⁷⁾ U. FORTI, *op. ult. cit.*, 88-91.

⁽¹⁰⁸⁾ U. FORTI, *op. ult. cit.*, 104.

ispirazione dall'estrapolazione di alcune tesi dall'*Allgemeine Staatslehre* di Jellinek, secondo cui il diritto è garanzia e le manifestazioni della volontà statale possono essere intese come non-diritto se contraddicono i principi fondamentali della coscienza giuridica di un determinato popolo): per Forti non si pone in dubbio che « diritto e Stato non sono nemmeno due fenomeni diversi, ma piuttosto due diverse manifestazioni di un unico fatto sociale complesso: la convivenza in certe date circostanze. (...) che si riassume nel principio che *non v'ha diritto senza Stato* »⁽¹⁰⁹⁾. Si conclude, in modo un po' troppo rapido e poco argomentato, nel senso che « l'assalto era ben diretto, ma ha avuto poca fortuna; la teoria della personalità giuridica, malgrado che i colpi fossero diretti alle sue stesse radici, non si è scossa per questo; e non si scuoterà finché non verranno trovati — e per ora sembra difficile — i mezzi per divellere quelle radici. (...) a questo primo assalto la teoria della personalità giuridica ha vittoriosamente resistito »⁽¹¹⁰⁾.

La medesima posizione Forti confermerà nello scritto, steso nel 1913 e rimasto inedito sino al 1937, dedicato alle tesi istituzioniste hauriouiane contenute nel saggio su *L'institution et le droit statutaire* del 1906 e nei *Principes de droit public* del 1910⁽¹¹¹⁾. E, difatti, nel 1936, presso l'Accademia delle Scienze morali e politiche di Napoli, Forti affermava che « anche l'esame della dottrina di Hauriou conferma quanto già avevo scritto nel "*Realismo*": e cioè che questi attacchi, per quanto vigorosi e geniali, alla dommatica ormai tradizionale del diritto pubblico non colpiscono nel segno. È mia convinzione che nemmeno quelli successivamente tentati per altra via abbiano raggiunto risultati migliori ». Quest'ultima frase sembrerebbe far riferimento, in particolare, alla tesi istituzionista di Romano.

C'è da interrogarsi sulle ragioni che hanno spinto un giurista di così ampia cultura quale Ugo Forti, dopo questi due primi promettenti studi, a non pubblicare il saggio su Hauriou ed a non tornare più, *ex professo* (pur conservando nel patrimonio genetico un ap-

⁽¹⁰⁹⁾ U. FORTI, *op. ult. cit.*, 124-125.

⁽¹¹⁰⁾ U. FORTI, *op. ult. cit.*, 156-157.

⁽¹¹¹⁾ M. HAURIOU, *L'institution et le droit statutaire*, in *Recueil de législation*, 1906, 134 ss.; ID., *Principes de droit public*, Sirey, Paris, 1910.

proccio adesivo alla realtà sociale, seppure per il tramite del filtro della norma giuridica), sulle questioni di metodo ⁽¹¹²⁾ e, in particolare, sul rapporto tra sociologia e diritto, tra fatti e regole giuridiche, che rappresentavano comunque di per sé dei fattori notevoli di apertura alla trasformazione.

È possibile che Forti volesse tornarvi con uno studio di teoria generale di ampio respiro e che ciò non sia stato possibile per contingenze varie (non va dimenticato che Forti svolse sempre, e con notevole successo, la professione forense e che ebbe un impegno costante ed oneroso con il *Foro italiano*), ma anche per lo sforzo produttivo poderoso che il giurista napoletano produsse nel quindicennio tra il 1902 ed il 1915, « esplorando pressoché tutte le zolle del (...) vasto territorio [n.d.r.: del diritto pubblico], segnando in ciascuno un'orma » ⁽¹¹³⁾. Ma una possibile ragione alternativa può essere rinvenuta nella reazione della comunità scientifica ai suoi due studi giovanili, a metà strada tra sociologia e diritto: l'aver concesso cittadinanza alla sociologia era di per sé da considerare una bizzarria, anche se le conclusioni erano aderenti alla tradizione. E non si intende qui far riferimento esclusivamente alle conseguenze concorsuali (che pure forse vi furono, dal momento che Forti vinse il concorso da straordinario presso un ateneo statale soltanto nel 1910, a trentatré anni, nonostante che fosse divenuto straordinario ed ordinario a Camerino, università libera, ben dieci anni prima ⁽¹¹⁴⁾), ma soprattutto alla reiezione senza appello della sociologia da parte degli studiosi delle scienze sociali.

Emblematica, in tal senso, è la recensione di Benedetto Croce a *Il realismo*, per il quale « il Forti è poi disposto ad ammettere un metodo sociologico che studii i presupposti e il materiale grezzo del diritto, e che, unito al metodo giuridico, concernente i caratteri differenziali del diritto, costituirebbe la vera scienza realistica di questo (...). A noi pare che l'autore dovrebbe riesaminare questa conclusione, che forse gli si rileverà non del tutto resistente alla

⁽¹¹²⁾ In realtà, la lezione inaugurale tenuta a Firenze nel 1908, su *La coscienza sociale*, dedicato all'essenza dello Stato ed alla teoria organica, riprende, per molti versi, una serie di riflessioni relativa alla psicologia sociale.

⁽¹¹³⁾ A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, cit., 154.

⁽¹¹⁴⁾ E principalmente in virtù del saggio su *La natura giuridica delle concessioni amministrative* (in *Giur. it.*, 1900), non certo degli scritti di apertura alle scienze sociali.

critica. Lo studio dei presupposti e del materiale grezzo, cioè dei dati di fatto storici ed empirici, non può essere, in quanto tale, oggetto di scienza, ma solo di storia; e, poiché qui si discorre del modo di costruire la *scienza* del diritto, quella parte storica o sociologica che voglia dirsi, non solo qui non occorre, *ma non trova posto*. (...) Una scienza generale del diritto dovrebbe trattarsi da parte, in modo del tutto astratto e formale. E sempre che occorre toccar la terra per chiarire istituti determinati, quella scienza deve dichiarar la sua incompetenza. Così essa non solo non diventerà inutile, ma restando nel suo dominio, gioverà a far comprendere meglio la pratica stessa, che molti bizzarramente pretendono di dedurre da puri concetti » ⁽¹¹⁵⁾.

Ciò potrebbe spiegare il motivo per cui la successiva produzione di Ugo Forti, pur lasciando il segno nella storia della scienza del diritto amministrativo nell'età giolittiana, nel Ventennio e nell'immediato secondo dopoguerra, sarà comunque diversa da quello di avvio di carriera, più strettamente applicatrice del metodo giuridico (seppure *sui generis* o, meglio, in una scia di influenza che potrebbe definirsi cammeiana).

Oppure, più semplicemente, egli finì per seguire la sua propensione. Come osservato da Arturo Carlo Jemolo, « Forti aveva vigorosa indole di giurista, apparteneva per natura alla famiglia dei costruttori » ⁽¹¹⁶⁾. Fedelissimo al diritto positivo (« al diritto com'è, e non come piacerebbe allo scrittore che fosse » ⁽¹¹⁷⁾), egli aveva una preparazione privatistica saldissima. Possedeva, insomma, tutte le caratteristiche che era chiamato a possedere un giuspubblicista dei primi del Novecento.

E tali qualità, sommate ad una non comune capacità di ragionare e di classificare, aveva dimostrato fin dai primi studi successivi alla laurea, sulle concessioni amministrative ⁽¹¹⁸⁾. Il tema del provvedimento amministrativo rappresentava uno tra i principali fili rossi della produzione fortiana, alla ricerca dell'enigma dell'articolazione

⁽¹¹⁵⁾ B. CROCE, *Recensione*, cit., 471-472.

⁽¹¹⁶⁾ A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, cit., 154.

⁽¹¹⁷⁾ A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, cit., 157.

⁽¹¹⁸⁾ U. FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1900, anche in ID., *Studi di diritto pubblico*, vol. I, Soc. ed. del Foro Italiano, Roma, 1937, 359 ss.

strutturale dell'azione amministrativa. Egli affrontava tali tematiche con approccio liberale ⁽¹¹⁹⁾, con sguardo non indulgente verso l'autorità ed il potere, alla ricerca dell'equilibrato rapporto tra perseguimento del fine pubblico e garanzia del cittadino. Forti, sulla scia di Cammeo, ma soprattutto dei nuovi orientamenti austro-tedeschi, aveva intuito che la soluzione andava rinvenuta nella nozione di procedimento (una nozione di procedimento in senso lato): in un importante studio del 1931 chiariva che la serie di atti finalizzata alla formazione successiva di altro atto andava intesa come parte di un'attività unitaria, l'"atto-procedimento" ⁽¹²⁰⁾; suo fu anche il merito di assegnare all'appena ventenne Aldo M. Sandulli (il più apprezzato tra i suoi allievi ⁽¹²¹⁾); gli altri furono Carlo Maria Iaccarino e Vincenzo Maria Romanelli ⁽¹²²⁾, nonché alcuni non accademici, tra i quali, in particolare, Gabriele Pescatore) il tema del procedimento per la tesi di laurea, inviandolo a studiare dapprima a Berlino e poi a Padova (da Donati). Profondamente indicativo dell'indirizzo fortiano fu anche il saggio sul silenzio (siamo nel 1933, in pieno regime fascista) ⁽¹²³⁾, che egli riteneva privilegio intollerabile della pubblica amministrazione e, pertanto, suscettibile di immediata impugnazione ove protratto nel tempo, in quanto da intendere come reiezione dell'istanza.

L'altro filo rosso era costituito dalle riflessioni sui rapporti tra lo Stato e gli altri soggetti, pubblici e privati. Dapprima, una serie di studi sugli enti locali, poi, in epoca successiva, sugli enti del para-

⁽¹¹⁹⁾ Secondo A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, cit., 157, « Forti era di quei giuristi che s'inclinano alla soluzione data dal legislatore che sia contraria alle loro preferenze ed ai loro opinamenti; ma che quando la legge consente due soluzioni, sono da natura portati a difendere quella più liberale ».

⁽¹²⁰⁾ U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo, 1931, anche in ID., *Studi diritto pubblico*, vol. I., Roma, 1937, 456 ss. Si v. anche ID., *Atto e procedimento amministrativo. Note critiche*, in *Studi in onore di Oreste Ranalletti nel XXV anno d'insegnamento*, vol. I, Cedam, Padova, 1930, 439 ss.

⁽¹²¹⁾ Su Sandulli si v. *infra*, cap. IV, par. 3.2.

⁽¹²²⁾ Per informazioni biografiche su Carlo Maria Iaccarino (1906-1981) e Vincenzo Maria Romanelli (1904-1963) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽¹²³⁾ U. FORTI, *Il silenzio della pubblica amministrazione ed i suoi effetti processuali*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, vol. I, Cedam, Padova, 1933, anche in ID., *Studi di diritto pubblico*, vol II, cit., 229 ss.

stato, negando la giuridicità della categoria, e sul diritto corporativo, negando autonomia alla disciplina. Posizioni, anche queste, quanto meno anomale in epoca fascista, denotanti l'autonomia di pensiero e lo spirito libero di Ugo Forti.

D'altra parte, esempi di tale atteggiamento possono rinvenirsi anche nella biografia fortiana: la firma del manifesto Croce degli intellettuali antifascisti del 1925; l'aver sempre rifiutato di richiedere l'iscrizione al Partito Nazionale Fascista; l'atteggiamento fiero con cui affrontò le leggi razziali del 1938 (pur avendo presentato istanza, nel 1939, di discriminazione per meriti accademici, rigettatagli dal Ministro dell'Interno del tempo, Giuseppe Bottai, « atteso l'atteggiamento politico del prof. Forti » ⁽¹²⁴⁾), proseguendo attraverso

⁽¹²⁴⁾ Documentazione della vicenda è rinvenibile nel fascicolo personale di Ugo Forti, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato. In particolare, nel fascicolo è conservato un appunto al Ministro dell'Educazione nazionale, Giuseppe Bottai, redatto, nel gennaio 1940, dal direttore generale del Ministero (dalla firma apposta in calce al documento, sembrerebbe trattarsi del dott. Giustiniani).

Nel 1939 Forti presentava al Ministero dell'Interno domanda di discriminazione dall'applicazione delle leggi razziali del 1938 per benemerienze scientifiche e didattiche. Il Ministero dell'Interno chiedeva il parere del Ministero dell'Educazione nazionale. Di qui l'appunto di cui sopra. Il Direttore generale si soffermava, dapprima, per ben tre pagine sulla ricostruzione della carriera di Ugo Forti e sulla rilevanza della sua produzione scientifica, concludendo che dalla documentazione si evinceva certamente che il giurista napoletano aveva dato un apporto fondamentale all'avanzamento della scienza del diritto pubblico italiano. A questa disamina, seguivano, però, le seguenti osservazioni: « Debbo peraltro farvi presente, Eccellenza, che il Forti non fu iscritto al P.N.F. e che risulta tra i firmatari del Manifesto Croce » (questa frase è sottolineata e segnata a margine più volte con matita rossa da un attento lettore: ovviamente, non è dato sapere chi abbia apposto tali segni di evidenziazione, ma vi è possibilità che si sia trattato del Ministro Bottai). Il documento proseguiva: « Vero è, d'altra parte, che, a quanto risulta dagli atti in possesso di questo Ministero, egli non ha mai dato luogo a rilievi d'indole politico, né per quanto concerne la sua vita privata, né per quanto riguarda la rispondenza del suo insegnamento alle direttive del Regime. Né può, al riguardo, non aversi nel giusto conto il fatto che egli, nel suo insegnamento e nei suoi scritti, ebbe sempre a dar opera serena e proficua per la definizione, nel campo del Diritto pubblico, dei nuovi istituti creati dall'Ordinamento corporativo ». L'appunto si chiudeva con note positive su Forti, circa l'adempimento degli obblighi militari, in veste di ufficiale dell'esercito, nel corso della prima guerra mondiale e con la richiesta al Ministro di comunicare quale risposta fornire al Ministero dell'Interno.

Nella prima pagina del documento, sul margine superiore, vi è una frase scritta a mano e firmata da parte del medesimo direttore generale, che recita: « S.E. il M. dispone

l'esercizio della professione ciò che gli era negato nell'accademia (in particolare, la vittoriosa difesa, nel 1941, presso la Quarta sezione del Consiglio di Stato, di Ascarelli, Donati, Vitta ed altri professori di nascita ebraica, al fine del riconoscimento di un determinato trattamento economico, negato loro dal Ministero dell'Educazione nazionale ⁽¹²⁵⁾); il ritorno a Napoli subito dopo la liberazione della città nel 1944 e l'attività di consulente del governo di Salerno; l'ardore con cui portò avanti i lavori delle Commissioni di riforma del 1945-46, nonostante fosse già minato nel fisico.

In questa sede si è chiamati a valutare l'apporto strettamente scientifico fornito all'avanzamento della scienza del diritto amministrativo. Sotto questo profilo, è probabile che Orlando, Santi Ro-

di prassi di Interno, riaffermando quanto qui è esposto e concludendo in senso negativo, atteso l'atteggiamento politico del prof. Forti (conferire con me)». La domanda fu, difatti, rigettata.

⁽¹²⁵⁾ Copia della sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 1941, n. 354 (udienza del 24 settembre 1941, collegio composto da Ferdinando Rocco, presidente, e dai consiglieri Leopoldo Piccardi, Tovajera, Martina, Siragusa, Baraton, Ruberti) è rinvenibile nel fascicolo personale di Ugo Forti, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato.

La vicenda è la seguente. La legge n. 87/1940 aveva previsto l'erogazione di un assegno aggiuntivo al trattamento di quiescenza per il personale pubblico dotato del requisito dell'inamovibilità soggetto all'applicazione delle norme razziali del 1938. Alcuni professori universitari presentavano domanda per godere dell'assegno, ma la richiesta veniva respinta dal Ministero dell'Educazione nazionale, sul rilievo che i professori universitari non fossero inamovibili. Forti, nell'assumere la difesa di Tullio Ascarelli, Paolo D'Ancona, Donato Donati, Giorgio Falco, Gino Luzzatto, Aron Terracini, Cino Vitta e gli eredi di Ludovico Limentani, proponeva ricorso alla Quarta sezione del Consiglio di Stato. Il ricorso era riunito assieme ad altri analoghi (in particolare, Arturo Carlo Jemolo difendeva Mario Falco; Eduardo Volterra ed Adolfo Ravà, difendevano sé stessi e Guido Horn D'Arturo, Guido Supino ed Adolfo Levi). L'Avvocatura dello Stato sollevava la questione di giurisdizione, sostenendo trattarsi di questione pensionistica e, dunque, di giurisdizione della Corte dei conti; sotto il profilo sostanziale, argomentava la non inamovibilità. Il Consiglio di Stato accoglieva in pieno i motivi di ricorso elaborati da Forti, rigettando la questione di giurisdizione sul rilievo della natura di trattamento economico (assegno aggiuntivo al trattamento di quiescenza) del beneficio previsto dalla legge n. 87/1940 e sostenendo, sul piano sostanziale, che i professori universitari fossero dotati del requisito dell'inamovibilità, per molteplici ragioni, tra cui la fondamentale esigenza di salvaguardare la libertà di insegnamento dei docenti universitari, espressamente garantita dall'art. 81 del t.u. del 1933. Una pronuncia che testimonia ulteriormente l'atteggiamento affatto prono alla volontà politica e burocratica del Consiglio di Stato nel periodo fascista.

mano, Ranelletti, Cammeo abbiano dato ad essa un contributo superiore a quello di Forti. Sotto il profilo dell'esempio di vita, tuttavia, quest'ultimo non ebbe nulla da invidiare agli altri grandi maestri.

3.2. *Il dibattito sul rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Due "sommersi" di talento: Carlo Francesco Ferraris e Luigi Rava.*

Quanto fosse confusa la discussione sui contenuti della disciplina amministrativa prima di Orlando, lo dimostra chiaramente un brano della prolusione pavese tenuta, nel 1887, da Alfredo Codacci-Pisanelli ⁽¹²⁶⁾, ventiseienne di fresca promozione ad ordinario ⁽¹²⁷⁾.

Il giurista pugliese (ma fiorentino di nascita), che proveniva da studi economici e si era perfezionato a Berlino, rilevava come « veramente non si può dire che manchino capisaldi e punti d'orientazione; tutt'altro. Questi sono spesso così numerosi come coloro i quali cercarono di stabilirli. Sicché maggiore è in chi si mette su questo arduo cammino la reverenza per coloro dai quali fu in esso preceduto e guidato e maggiore diventa la sua incertezza, la sua perplessità » ⁽¹²⁸⁾. Dunque, la situazione era nebulosa, non essendovi punti di riferimento certi, ma tante diverse voci.

È opportuno ripercorrere per sommi capi la prolusione di Codacci-Pisanelli, perché si tratta di uno di quei passaggi chiave, che funsero da provvido ausilio per l'affermarsi del metodo orlandiano: non va dimenticato che, lo stesso anno, Orlando interveniva sull'argomento sollevando lo stesso problema, quello della confusione e dell'incertezza nella delimitazione reciproca delle scienze dello Stato ⁽¹²⁹⁾. E sulla stessa lunghezza d'onda si collocheranno i

⁽¹²⁶⁾ Per informazioni biografiche su Alfredo Codacci-Pisanelli (1861-1929) si rinvia alla scheda biografica pubblicata nell'appendice a questo libro.

⁽¹²⁷⁾ La vicenda del rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione è ben ricostruita in C. MOZZARELLI-S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito della scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello Stato*, Marsilio, Venezia, 1981.

⁽¹²⁸⁾ A. CODACCI-PISANELLI, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e cosa sia la scienza dell'amministrazione*, in *Il Filangieri*, 1887, p. 4 dell'estratto.

⁽¹²⁹⁾ V.E. ORLANDO, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, in *Arch. giur.*, 1887, anche in *Id.*, *Diritto pubblico generale*, cit., 127 ss. Come si è già avuto

successivi contributi di Antonio Longo e di Umberto Borsi: i confini tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione andavano segnati nettamente, in modo che la seconda non finisse per inficiare lo studio giuridico del primo, ma badando a preservare l'unità didattica tra diritto e scienza, perché sempre di studio dell'amministrazione si trattava. Dunque, dopo un breve periodo di fulgore (in particolare, tra il 1875 ed il 1885), una condanna all'oblio per la scienza dell'amministrazione, utilizzata soltanto finalisticamente, sotto il profilo del tornaconto accademico ⁽¹³⁰⁾.

Il giurista pugliese, dopo aver chiarito che la distinzione tra diritto costituzionale ed amministrativo non poteva essere rinvenuta né nella distinzione tra struttura e funzioni dello Stato, né in quella tra legislativo ed esecutivo, chiariva che essa andava costruita sulle nozioni di costituzione e di amministrazione, da intendere quali parti del medesimo diritto, il diritto pubblico, in cui il diritto amministrativo è in un rapporto di distinzione e di subordinazione rispetto al costituzionale, « poiché l'uno appare come l'ordinamento fondamentale e l'altro come l'ordinamento complementare dello Stato ». In particolare, « il diritto amministrativo si può dunque definire come la disciplina che studia l'insieme organico delle

modo di chiarire nel precedente par. 1.3, egli negava che la scienza dell'amministrazione potesse costituire un concetto in antitesi rispetto al diritto amministrativo, dovendosi invece essa intendere come la dottrina dell'ingerenza sociale dello Stato. In tal modo, egli conseguiva due risultati. Da un lato, conservava la scienza dell'amministrazione strettamente a contatto con il diritto amministrativo: essa non diveniva, così, una disciplina del tutto autonoma, come auspicato da Ferraris e prospettato da Vacchelli, ma finiva per restare agganciata, in qualità di scienza eminentemente sociale e non giuridica, al diritto amministrativo (che assorbiva in sé tutti i profili giuridici), in posizione secondaria e servente (insegnata da professori di diritto amministrativo). Dall'altro, essa acquisiva valenza autonoma per ciò che riguardava lo studio dell'ingerenza economica e sociale dello Stato: sicché, tale parte veniva sottratta al diritto amministrativo, che poteva concentrarsi sui profili giuridici dell'organizzazione e dell'attività dello Stato-persona, esimendosi dallo studiare i rapporti tra Stato e società, oggetto di altra materia (la scienza dell'amministrazione, per l'appunto). Ciò consentiva al diritto amministrativo di essere studiato con metodo giuridico.

⁽¹³⁰⁾ Su questi profili si v., tra gli altri, S. CASSESE, *Prefazione*, in C. MOZZARELLI-S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, cit., 7 ss.; Id., *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell'amministrazione*, in *Foro it.*, 1992, V, 41 ss.

norme, delle leggi, degli atti e delle istituzioni che mirano ad ordinare le funzioni dello Stato, politicamente già costituito, in modo che i fini sociali siano conseguiti secondo giustizia col minimo dispendio di tempo, di forze e di valori e che studia i rapporti giuridici e sociali risultanti da quelli insieme». A questo punto, Codacci-Pisanelli si domandava cosa fosse la scienza dell'amministrazione, ma l'interrogativo durava soltanto lo spazio di poche righe: « Molto breve potrebbe essere la risposta a tale quesito: la scienza dell'amministrazione non è altro che il diritto amministrativo inteso nel senso indicato » (131).

E, difatti, il giurista pugliese negava validità ai molteplici tentativi compiuti per individuare nuove autonome discipline connesse allo studio dell'amministrazione, tra le quali la sociologia dell'amministrazione. La scienza dell'amministrazione (ed il diritto amministrativo) aveva al suo interno due anime: vi era l'angolazione politica dell'amministrazione e vi era quella giuridica. Sarebbe stato un grave errore separare politico e giuridico, perché essi esprimevano le due facce di una stessa medaglia: « la scienza dell'amministrazione intesa nel suo complesso è dunque ad un tempo disciplina giuridica e politica, e questa sua doppia natura non si rivela già in due parti diverse di essa, ma più o meno intensamente e in proporzioni diverse, in tutte e in ciascuna » (132). Ne derivava, tra le importanti conseguenze di questo ragionamento, che « la teoria o dottrina dell'amministrazione sociale costituisce una parte importante del diritto amministrativo e della scienza dell'amministrazione che dir vi piaccia, ma non può pretendere a quell'indipendenza e a quell'autonomia che qualcuno volle attribuirle » (133).

La costruzione di Codacci-Pisanelli forniva una valida sponda alla difesa dei territori del diritto amministrativo compiuta con la cd. svolta orlandiana e ciò spiega la ragione per cui Codacci, allievo di

(131) Le ultime tre frasi citate sono in A. CODACCI-PISANELLI, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e cosa sia la scienza dell'amministrazione*, cit., p. 13 dell'estratto.

(132) A. CODACCI-PISANELLI, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e cosa sia la scienza dell'amministrazione*, cit., p. 17 dell'estratto.

(133) A. CODACCI-PISANELLI, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e cosa sia la scienza dell'amministrazione*, cit., p. 18 dell'estratto.

Silvio Spaventa e molto legato ad Antonio Salandra, aderì immediatamente al metodo giuridico orlandiano, stabilendo tra l'altro col giurista palermitano un forte connubio, che andò oltre la semplice appartenenza alla scuola italiana di diritto pubblico e che si concretizzò, in particolare, nella gestione concordata dei concorsi universitari.

La scienza dell'amministrazione rimase ancora per parecchi anni una disciplina vassalla del diritto amministrativo, inquadrata nel medesimo settore disciplinare sino al 1935, ma sostanzialmente privata di idonei spazi di espressione, essendo il diritto amministrativo approcciato esclusivamente con metodo giuridico.

Diversi furono i tentativi di identificare la scienza dell'amministrazione quale autonoma disciplina scientifica. Tra questi va segnalato quello di Giovanni Vacchelli, il quale, dopo aver dedicato vari studi monografici giovanili a settori dell'amministrazione, con un approccio ben distante dal metodo giuridico ⁽¹³⁴⁾, aveva affrontato direttamente la questione in un saggio del 1894. Secondo Vacchelli la scienza dell'amministrazione andava distinta sia dalla politica sia dal diritto, in quanto aveva per oggetto le funzioni sociali in generale ed il modo in cui l'amministrazione elaborava e dava attuazione alla propria volontà generale e superiore, perseguendo i fini connessi alla funzione. Nelle conclusioni del saggio, peraltro, egli rilevava la difficoltà di isolare un'area di autonomia disciplinare, soprattutto in virtù delle resistenze delle discipline giuridiche, economiche, politiche, che rivendicavano a sé tali settori di studio: « onde ne rimaneva rotta l'unità della scienza dell'amministrazione come scienza autonoma ed individuata » ⁽¹³⁵⁾. Non rinvenendosi un campo proprio della scienza dell'amministrazione, quest'ultima poteva tutt'al più adempiere ad uno scopo pratico ed attuale, quale scienza delle funzioni sociali, indicando « il modo secondo il quale le funzioni sociali, per quella parte in cui la attività amministrativa vi può

⁽¹³⁴⁾ G. VACCHELLI, *Lo Stato e la cultura. Monografia di scienza dell'amministrazione*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1889; ID., *L'assistenza pubblica. Monografia di scienza dell'amministrazione*, Tipografia Interessi Cremonesi, Cremona, 1891.

⁽¹³⁵⁾ G. VACCHELLI, *La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma*, in *Arch. giur.*, 1894, 33 ss., in particolare 40 s.

esercitare un'azione efficace, devono essere meglio rivolte a conseguire il maggior vantaggio della società »⁽¹³⁶⁾.

Ad una visione teoricamente "totalizzante", da un lato, ma, nella sostanza, riduttiva, dall'altro, si ispirava anche Santi Romano, secondo cui lo studio dell'amministrazione si presterebbe ad indagini economiche, finanziarie, politiche, filosofiche, sociologiche, per cui, in linea teorica, ci si potrebbe interrogare intorno possibilità aggregante di una scienza dell'amministrazione intesa quale scienza autonoma. Peraltro, affermava Romano, le diverse scienze attualmente operanti nel nostro ordinamento non lasciano alcuno spazio a disposizione della scienza dell'amministrazione, sicché occorrerebbe smembrare i contenuti delle scienze esistenti per contemplare la nuova scienza. L'inermità di tale operazione conduceva alla obbligata conclusione per cui la scienza dell'amministrazione potrebbe al massimo concepirsi come « l'insieme delle varie scienze che toccano l'amministrazione pubblica e che talvolta conviene designare con un'espressione comprensiva » (la visione steiniana della *Verwaltungslehre*)⁽¹³⁷⁾, ma senza produrre effetti concreti sulla ripartizione delle aree scientifiche e, in particolare, sugli elementi giuridici connotanti il diritto amministrativo. In questo senso, la costruzione di Romano, pur differenziandosi da quella di Orlando, finiva per condurre ai medesimi risultati.

Romano difese tale posizione anche di fronte al tentativo compiuto dal giovane Errico Presutti⁽¹³⁸⁾, sostenitore di una sorta di "statocentrismo" efficientista, di identificare la scienza dell'amministrazione quale disciplina autonoma. Secondo Presutti, « la scienza dell'amministrazione invero è una scienza politica, ma non è la

⁽¹³⁶⁾ G. VACCHELLI, *La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma*, cit., 70.

⁽¹³⁷⁾ S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*, Società editrice libraria, Milano, 1901, 13, che proseguiva nel modo seguente: « Tali scienze debbono per una proficua divisione del lavoro, e per evitare ogni sincretismo metodico, tenersi comunemente distinte; il che non toglie che ciascuna di esse possa fornire idee, ricerche, osservazioni che, per quanto d'indole diversa, può non di rado essere opportuno raccogliere e fondere assieme o a fini didattici o in esposizioni da servire a scopi speciali. È in questo senso che la concezione di una scienza dell'amministrazione può sembrare non doversi escludere ».

⁽¹³⁸⁾ E. PRESUTTI, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Società editrice libraria, Milano, 1903.

scienza politica » (139). Una volta che siano stati identificati i fini che lo Stato deve perseguire, la scienza dell'amministrazione si occupa di verificare se tali fini debbano essere raggiunti per il tramite della pubblica amministrazione, identificando i mezzi più adeguati per il suo conseguimento. In particolare, la scienza dell'amministrazione dovrebbe studiare i casi in cui è necessario l'intervento della pubblica amministrazione per il perseguimento dei fini pubblici e le modalità attraverso le quali sia possibile conseguire gli stessi con il massimo effetto utile e con il minimo sforzo.

Ad avviso di Romano, « una scienza dell'amministrazione così concepita invaderebbe il campo che è proprio della politica. (...) Posto dunque che la politica si occupi dei fini dello Stato, essenzialmente per avvistare i mezzi di conseguirli, non si saprebbe bene spiegare il motivo per cui da essa dovrebbero staccarsi, allo scopo di costituire una scienza a sé, i mezzi, per dir così, amministrativi. (...) Il vero pare a noi che siffatta disciplina, tolta via la parte speciale, tolto ciò che deve rivendicarsi alla politica, tolto ogni argomento pertinente al diritto amministrativo, tolto per ultimo, le nozioni che son proprie delle così dette scienze tecniche, non restano che poche osservazioni, di carattere assolutamente contingente e variabile, spesso ovvie e dettate dal semplice buon senso: il che vuol dire che per una scienza non c'è materia adatta e sufficiente » (140). Si trattava della pietra tombale, sul piano scientifico, sull'autonomia della scienza dell'amministrazione.

Nel frattempo, peraltro, quest'ultima si era andata affermando quale insegnamento autonomo in un numero crescente di atenei.

La prima cattedra autonoma di scienza dell'amministrazione fu istituita nel 1878 dall'Università di Pavia e vi fu chiamato Carlo Francesco Ferraris, ma anche Genova, Roma e, poi, Bologna provvidero, negli anni successivi, ad introdurre tale insegnamento, in via separata rispetto al diritto amministrativo.

Sul primo professore italiano di scienza dell'amministrazione occorre fermare molto brevemente l'attenzione, perché egli rappresenta l'esatto prototipo della corrente di pensiero cui il metodo

(139) E. PRESUTTI, *Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, cit., 12.

(140) S. ROMANO, *Recensione a E. Presutti, Principii fondamentali di scienza dell'amministrazione*, in *Arch. giur.*, 1903, 362-364.

giuridico si opponeva e cui consapevolmente interruppe lo sviluppo.

Carlo Francesco Ferraris ⁽¹⁴¹⁾, versatile « anima migrante » ⁽¹⁴²⁾, fu uno studioso eclettico: giurista, scienziato politico, economista, statistico, fu un buon cultore di queste aree della scienza, pur forse finendo per eccellere soprattutto in quest'ultima ⁽¹⁴³⁾.

Ferraris era espressione di un diverso modo di avvicinarsi allo studio dell'amministrazione, improntato al dialogo tra società e Stato ed a ricavare dalla prima gli elementi per lo sviluppo dei caratteri del secondo: una sorta di scienza (politica) sociale dell'amministrazione, che, per espletarsi a pieno, doveva necessariamente prendere le mosse dall'economia e dalla statistica, per giungere al diritto al termine del percorso. In sostanza, l'evidenziare, sotto il profilo empirico, le criticità del vivere sociale, poteva consentire di individuare meccanismi correttivi di ordine economico, politico e giuridico. La scienza dell'amministrazione, dunque, era definita da Ferraris come « *la scienza dell'azione sociale positiva e diretta dello Stato* » ⁽¹⁴⁴⁾. Secondo Ferraris, « Il Diritto amministrativo può sussistere, ma come parte del *Diritto pubblico interno*, il quale così viene

⁽¹⁴¹⁾ Tra le sue numerose opere, occorre qui ricordare, ai nostri fini, in particolare, C.F. FERRARIS, *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Loescher, Roma, 1880; ID., *Diritto amministrativo*, 2 voll., La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1922-23.

Per informazioni biografiche su Carlo Francesco Ferraris (1850-1924) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽¹⁴²⁾ La definizione è di J. LUTHER, *C.F. Ferraris und das Deutsche Reich*, cit., 241.

⁽¹⁴³⁾ Non va dimenticato, peraltro, che nel 1922-23 Ferraris pubblicò i due volumi del *Diritto amministrativo* (C.F. FERRARIS, *Diritto amministrativo*, vol. I, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1922; vol. II, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1923) ai quali si collegava idealmente (quale terzo volume, pur essendo stato pubblicato prima) anche ID., *L'amministrazione locale in Italia. Esposizione sistematica della vigente legislazione*, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1921. L'articolazione del primo volume comprende: nozioni fondamentali, pubblica amministrazione (persone, servizi, organi), atti amministrativi, ricorsi amministrativi e contenziosi, responsabilità. Il secondo volume è dedicato all'amministrazione centrale: governo, capo dello Stato e ministri, corpi deliberanti, corpi consultivi, corpi sorveglianti, impiegati civili gerarchici.

⁽¹⁴⁴⁾ C.F. FERRARIS, *La scienza dell'amministrazione. Oggetto, limiti ed ufficio*, in ID., *Saggi di scienza dell'amministrazione e di economia politica*, Tipografia del Senato, Roma, 1878, 31. Si v., inoltre, ID., *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, cit.

ad esporre tutto l'organismo dello Stato e le materie giuridiche che a questo si riferiscono. (...) Ove si voglia usare una formola comprensiva, diremo che del Diritto amministrativo formano oggetto soltanto le *personae et actiones*, ma non le *res* della pubblica Amministrazione », ossia come lo Stato si procura i mezzi economici ed il personale; come lo Stato agisca al fine di promuovere lo sviluppo economico, fisico ed intellettuale della società (145).

Altro significativo esponente di questa che non può neppure definirsi corrente, trattandosi in realtà, di una serie di casi isolati, fu Luigi Rava (146), che, provenendo da studi di filosofia del diritto, fu ordinario di scienza dell'amministrazione a Bologna a partire dal 1898.

Sia Ferraris, sia Rava furono uomini politici di notevole successo, ottenendo al di fuori dell'ambito accademico soddisfazioni forse maggiori che all'interno, emarginati dagli applicatori del metodo giuridico.

Fatto sta che per una nuova valorizzazione degli studi di scienza dell'amministrazione occorrerà attendere alcuni decenni, anche in questo caso per merito soprattutto di Massimo Severo Giannini e di Feliciano Benvenuti (147).

4. *La scuola orlandiana ed il controllo dei concorsi pubblici.*

Se, dai padri fondatori, si allarga lo sguardo all'insieme delle generazioni di studiosi attivi nel quarto di secolo compreso tra il 1885 ed il 1924 (andando, quindi, oltre il limite temporale conven-

(145) C.F. FERRARIS, *La scienza dell'amministrazione*, cit., 8-9.

(146) Tra le sue opere occorre ricordare, ai nostri fini, soprattutto, L. RAVA, *La scienza dell'amministrazione nelle sue origini italiane e nel suo più recente sviluppo*, Zanichelli, Bologna, 1898. Su Rava si v., in particolare, la scheda biografica di D. LONGO, *Rava, Luigi*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit., 1081 ss.

Per informazioni biografiche su Luigi Rava (1860-1938) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

(147) Ma si v., ad esempio, nella seconda metà degli anni Cinquanta, A. DE VALLES, *Il problema teorico e didattico delle scienze del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 772 ss., che ancora nega carattere scientifico alle tecniche di studio della scienza dell'amministrazione.

zionale fissato in questo capitolo e considerando anche il periodo del capitolo successivo), si ha la portata dell'operazione di "pulizia" operata da Orlando e dai sostenitori del metodo giuridico.

Quando pubblicò *I criteri tecnici* Orlando rappresentava, come si è avuto modo di illustrare, una voce isolata nel panorama del diritto amministrativo italiano. Nel volgere di pochi anni la situazione mutò completamente.

La differenza la fece, oltre che la pressante attualità del messaggio orlandiano, l'organizzazione del movimento di pensiero da egli promosso, che, come si è visto, anche se raccoglieva studiosi di varia scuola e provenienza, operava per il perseguimento di un indirizzo teorico comune, attraverso coordinati strumenti editoriali di divulgazione (quali riviste, manuali, trattati) e, soprattutto, tramite l'acquisizione del controllo della selezione delle nuove leve.

Si è detto, innanzi, che, a partire dai primi del Novecento, i concorsi di diritto amministrativo divengono impermeabili ai tentativi di invasione di confini da parte di studiosi di altri settori giuridici.

È il momento di verificare tale affermazione.

Se si va a scorrere la composizione delle commissioni ministeriali per i concorsi da ordinario di diritto amministrativo, ci si avvede che Vittorio Emanuele Orlando è in commissione già nel 1895 (quasi sempre con Persico presidente e Meucci, Codacci-Pisanelli e Vaccelli membri), cioè subito dopo aver vinto il proprio concorso e partecipa praticamente a tutte le commissioni di concorso da straordinario e da ordinario di diritto amministrativo sino al 1903, quando non riesce a partecipare alla commissione del concorso per un posto da ordinario presso l'Università di Torino (concorso vinto da Brondi) semplicemente per un contrattempo (Orlando chiese di essere sostituito ed in commissione entrò Pio Sabbatini). A partire dalla seconda metà del primo decennio del nuovo secolo, il controllo dei concorsi viene assicurata dalla triade dei fondatori, Ranalletti, Cammeo e Romano, con Brondi quasi sempre membro di commissione. Il nocciolo duro delle commissioni concorsuali, dunque, era composto da coloro che avevano aderito all'intrapresa del *Trattato Orlando*, con evidenti conseguenze sugli esiti concorsuali. Accurati studi sui giudizi delle commissioni di concorso hanno dimostrato come coloro che non si dimostravano aderenti applicatori del me-

todo giuridico non avevano speranza di poter vincere un concorso universitario nelle materie pubblicistiche.

Se si scorre l'elenco dei professori di diritto amministrativo coevi ed immediatamente successivi ad Orlando ci si avvede che Oreste Ranelletti ed Antonio Longo provenivano dal diritto romano; Luigi Rava, Carmine Soro Delitala e Gustavo Tommasini dalla filosofia del diritto; Pio Sabbatini, Vittorio Brondi, Giovanni Pacinotti ed Enrico Presutti dal diritto civile; Federico Cammeo dal diritto processuale civile; Antonio Salandra dal diritto finanziario; Alfredo Codacci-Pisanelli dall'economia politica e dalla scienza delle finanze; Carlo Francesco Ferraris dalla statistica e dall'economia politica. Si trattava, dunque, per la maggior parte, di studiosi che accedevano al settore giuspubblicistico provenendo da altre scienze o altri rami del diritto. Tra i pubblicisti, per così dire, "puri", oltre a Santi Romano, possono essere annoverati soltanto Giovanni Vaccelli, Donato Donati, Ugo Forti, Umberto Borsi, Luigi Raggi e due studiosi di minor rilievo, quali Oscar Scalvanti e Salvatore De Luca Carnazza.

A partire dal 1910 e sino al 1924 (ma anche nel prosieguo), invece, i vincitori di concorso, selezionati per l'aderenza al metodo giuridico, saranno tutti di formazione giuspubblicistica: Cino Vitta, Silvio Trentin, Francesco D'Alessio, Giovanni Salemi, Guido Zanobini, Giuseppe Menotti De Francesco, Arnaldo De Valles, Francesco Rovelli.

Il settore disciplinare del diritto amministrativo, dunque, aveva acquisito piena autonomia.

Ma si andò anche oltre. Gli accademici acquisirono una sorta di monopolio nella produzione scientifica, lasciando pochissimo spazio ai pratici ed agli operatori del diritto. Vi furono consiglieri di Stato e *grand commis* di Stato che produssero contributi anche di pregio (ad esempio, Attilio Brunialti⁽¹⁴⁸⁾), ma fu il "costruttore di cattedrali", il professore universitario di diritto pubblico, il solo ad avere

⁽¹⁴⁸⁾ Su Brunialti e sul suo interessante percorso scientifico e biografico si v. G. MELIS, *Brunialti, Attilio*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit., 660 ss.; I. PORCIANI, *Attilio Brunialti e la "Biblioteca di Scienze Politiche". Per una ricerca su intellettuali e Stato dal Trasformismo all'età giolittiana*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli, 1986, 191 ss.

autorevole voce nella produzione dottrinale, il solo legittimo interprete della legge, accanto al giudice. La giurisprudenza acquisì crescente rilevanza sul piano strumentale, fornendo elementi al giurista a supporto delle proprie tesi, ma fu la produzione dottrinale dei più celebri giuspubblicisti a fare testo e questa, spesso, si risolse in un dibattito esclusivamente interno alla dottrina, volto a produrre ipotesi astratte ed a confutare tesi inesistenti. Il solo rapporto paritario contemplato era quello tra il giurista e la legge.

In tal modo, con l'intento di tutelare l'unità dello Stato liberale-borghese, si fondò la scienza del diritto amministrativo in Italia, ma la si rese vassalla della scienza giuridica tedesca e, da un lato, sorda alle trasformazioni derivanti dai risvolti politico-sociali e, dall'altro, devota all'analisi del diritto positivo ed all'elaborazione dogmatico-sistematica. Nelle ragioni che decretarono il successo delle tesi orlandiane, si insinuavano anche le cause della disfatta del giuspubblicista e della sua perdita di rilevanza, nel dibattito culturale e politico, nel corso del Novecento. Insomma, come si è innanzi accennato, la cd. svolta orlandiana costituì un passaggio storico necessario per le condizioni di sviluppo politico-sociale dell'Italia liberale. Ma le teorie orlandiane resero il diritto amministrativo eccessivamente semplice, lineare, "povero" di contenuti rispetto alla crescente articolazione della realtà sociale. Sicché, di lì a poco il giurista non fu più in grado di comprendere a pieno ciò che gli accadeva intorno, perché privo degli strumenti adatti a leggere gli eventi.

CAPITOLO IV
LA SCIENZA NELLA CRISI DELLO STATO LIBERALE
(1904-1921)

1. L'età giolittiana e la percezione della crisi dello Stato liberale. — 2. Santi Romano e l'istituzionalismo. — 3. La resistenza ai sintomi di trasformazione. — 3.1. L'ancoraggio al fantasma dello Stato liberale: gli epigoni di Ranelletti. — 3.2. Dalla ricostruzione del diritto pubblico al formalismo giuridico: Donato Donati e la scuola padovana.

1. *L'età giolittiana e la percezione della crisi dello Stato liberale.*

La crisi dello Stato liberale è tradizionalmente legata all'esperienza della prima guerra mondiale ed al fallimento dell'esperienza weimariana. Peraltro, le sue radici sono ben più profonde, occorrendo risalire di alcuni decenni.

Quella francese di fine Settecento era stata una rivoluzione borghese, figlia del secolo dei lumi. Già nei primi decenni dell'Ottocento, peraltro, a causa del processo di industrializzazione, si iniziava a porre, soprattutto nei paesi europei più avanzati, Inghilterra, Francia, Germania, il problema del proletariato e delle masse, i cui primi violenti fermenti avevano scosso la Parigi del 1848.

Ciò non aveva impedito alla classe borghese, in particolare nella Germania dell'ultimo quarto del diciannovesimo secolo, di elevare l'edificio, in apparenza perfetto, dello Stato liberale.

L'inarrestabile evoluzione dei movimenti organizzati di massa, soprattutto a seguito del riconoscimento del suffragio popolare, avrebbe continuato, peraltro, con moto impercettibile ma costante, a minare dall'interno, con potenzialità disgregatrice, le fondamenta dell'apparato liberale.

Le teorizzazioni ottocentesche mostravano difficoltà di tenuta concettuale di fronte all'avvento dell'età contemporanea e, cioè, al cospetto della crescente complessità sociale, « della seconda rivolu-

zione industriale, dell'affermazione del capitalismo monopolistico ed imperialistico, della crescita delle masse piccolo borghesi e popolari e delle interdipendenze e dei conflitti di queste con le forze dominanti » (1).

La prepotente emersione dei corpi intermedi e la crescente domanda di benessere da parte di una porzione sempre più ampia della popolazione comportava la necessaria conseguenza della modificazione degli equilibri su cui era stato edificato lo Stato liberale.

Sicché, se nell'ultimo quarto dell'Ottocento si registrava la sacralizzazione dello Stato liberale, già nell'ultimo decennio del secolo si percepivano i sintomi della sua « eclissi » (2).

Allargamento del suffragio, ampliamento dell'istruzione, legislazione sociale, assunzione, da parte dello Stato, di un ruolo di primo piano sia in ordine ai conflitti sul lavoro sia in relazione all'erogazione di servizi pubblici locali e nazionali: in avvio del Novecento, l'età giolittiana poneva le premesse per una nuova era, quella della complessa articolazione degli interessi. A segnare l'ingresso nel secolo della complessità era soprattutto il rinnovato panorama delle prevalenti tendenze filosofiche. All'idealismo neo-hegeliano si andavano affiancando una pluralità di indirizzi, che, elaborati nel secolo precedente, trovavano nel nuovo secolo terreno fertile per attecchire: materialismo, nichilismo, neokantismo, spiritualismo, fenomenologia. In Italia, peraltro, l'idealismo non soltanto non recedeva, ma si alimentava attraverso il forte legame con la tradizione di due tra le maggiori personalità culturali del Novecento: Benedetto Croce e Giovanni Gentile.

Prendevano gradualmente piede nuove scienze sociali, tra cui la sociologia e la scienza politica, anche se in Italia ciò avvenne, soprattutto in ordine alla prima, con maggiore lentezza rispetto al resto d'Europa, in virtù del veto crociano.

Ad esasperare il clima di conflitto sociale interveniva, poi, nella seconda decade del Novecento, il dibattito sull'interventismo (che

(1) R. RUFFILLI, *Santi Romano e la « crisi dello Stato » agli inizi dell'età contemporanea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 312.

(2) S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, 98, 101 e 113. Per una recente visione d'insieme dell'evoluzione storica del dibattito attorno al sindacalismo quale fattore di crisi dello Stato, B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003.

divideva i principali esponenti del ceto intellettuale nazionale, schieratisi a favore dell'una o dell'altra soluzione su riviste e quotidiani: in particolare, sulle colonne de *La voce*, il quale metteva in crisi il giolittismo ed inaspriva le spinte radicali ed estremiste, in particolare di stampo nazionalista e socialista, che avrebbero costituito, nell'immediato primo dopoguerra, le basi e la necessaria sponda per la nascita del fascismo. L'intervento in guerra, insomma, come sia Croce sia Giolitti avevano ben intuito, rappresentò il momento decisivo della decadenza della società liberale in Italia.

In campo giuridico, la percezione della crisi dello Stato, che rinveniva principalmente le sue ragioni nell'emersione, nel primo decennio del secolo, di forze sociali e corporative titolari di interessi contrastanti con quelli dell'ordinamento giuridico statale (in particolare, i movimenti sindacali, con l'emersione dei conflitti di classe, ed i partiti politici, con i quali si poneva il problema delle masse), veniva colta, prima e più di altri, nella complessità delle sue articolazioni, da Santi Romano.

L'intuizione romaniana, peraltro, si iscriveva in un processo di mutamento culturale di più ampia portata. Come è stato rilevato ⁽³⁾, già negli anni in cui Orlando aveva elaborato *I criteri tecnici*, vi era stata la chiara percezione, da parte di alcuni esponenti più avveduti del mondo politico e culturale — e, in particolare, dei cultori dei nascenti studi sociologici — dell'esigenza di ripensamento del modello liberale. La riflessione di Ferdinand Tönnies sulla distinzione tra *Gemeinschaft* e *Gesellschaft* aveva con chiarezza posto il problema della questione sociale nello Stato di diritto ⁽⁴⁾. Allo stesso modo, uno dei padri della Costituzione weimariana, Hugo Preuss, ispirandosi alla teoria gierkiana, aveva sin dal 1889 evidenziato la necessità del ripensamento del modello liberale, sul presupposto che lo Stato fosse semplicemente da intendere come un anello nella

⁽³⁾ Si v., ad esempio, la ricostruzione operata da P. POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*, in P.L. BALLINI (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Istituto veneto di scienze, lettere e arti, Venezia, 2005, 1 ss.

⁽⁴⁾ Sugli studi sociologici di Tönnies si v., tra gli altri, M. RICCIARDI, *Ferdinand Tönnies sociologo hobbesiano. Concetti politici e scienza sociale in Germania tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 1997.

catena degli organismi ⁽⁵⁾. In Francia, si sviluppavano le riflessioni giuridico-sociologiche di Léon Duguit, su cui ci si è già in precedenza soffermati. Al pensiero di Tönnies, poi, si collegavano, quasi naturalmente, le costruzioni teoriche di Max Weber ⁽⁶⁾, forse colui che, più in profondità, è penetrato nelle sinuose viscere di questa tumultuosa epoca storica. Ma con Weber siamo già giunti agli anni della gestazione e pubblicazione de *L'ordinamento giuridico*.

È in questo complesso quadro culturale europeo che si inquadra il pensiero giuridico di Santi Romano, protagonista della « più straordinaria avventura intellettuale che giurista italiano del Novecento abbia mai vissuto » ⁽⁷⁾.

2. *Santi Romano e l'istituzionalismo.*

Orlando, Ranelletti e Cammeo furono (assieme a Romano), si è detto, i fondatori della scienza del diritto amministrativo italiano. Per essi, tuttavia, il contributo fornito alla storia di tale scienza — pur proseguendo la loro attività scientifica con fortuna, onori ed alterne vicende (in epoca fascista e, per ciò che riguarda Orlando, anche nel primo lustro del secondo dopoguerra) — è principalmente ed essenzialmente legato all'età della fondazione e, pertanto, agli ultimi anni dell'Ottocento ed ai primi del Novecento.

Diversi furono il percorso e la fortuna scientifica di Santi Romano ⁽⁸⁾, figura prismatica e complessa. Egli ebbe il medesimo rilievo degli altri tre nel periodo della fondazione, ma fu anche colui che per primo aprì la strada ad una diversa concezione del diritto: sul piano metodologico, definita da Giannini “postpandettista”, in quanto volta a temperare il purismo giuridico con aperture al fatto

⁽⁵⁾ Sul pensiero di Preuss si v., in particolare, S. MEZZADRA, *La costituzione del sociale. Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁽⁶⁾ Su Weber la letteratura è vastissima. Ci si limita qui a citare, sulla riflessione giuridica, G. REBUFFA, *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991.

⁽⁷⁾ P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 109.

⁽⁸⁾ Per informazioni biografiche su Santi Romano (1875-1947) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume. Si v., inoltre, G. MELIS, *Romano, Santi*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, 1518 ss.

ed alla realtà sociale (dogmatica, dunque, non fine a sé stessa, ma mirante a comprendere ciò che ci circonda: come osservato da Miele, « la sua acuta penetrazione della realtà gli è sempre presente quando espone il diritto positivo: non si lascia afferrare da schemi, da teorie, né il miscuglio torbido della realtà gli prende la mano quando espone e descrive gl'istituti giuridici »⁽⁹⁾); sul piano ricostruttivo, volta a superare il rapporto semplificante tra Stato ed individuo, attraverso la riscoperta della società civile per il tramite della teoria istituzionale.

Il percorso diverso, rispetto agli altri padri fondatori, è dovuto, probabilmente, anche alla peculiare formazione giuridica ed alla diversa angolazione con la quale egli avvicinò le questioni giuridiche e lo studio del diritto. Romano, primo fra gli allievi di Orlando, *nacque* giuspubblicista, non diventò tale (come Ranelletti e Cammeo). Inoltre, egli fu principalmente uno studioso di quella che oggi si definirebbe teoria del diritto e che Orlando denominava “diritto pubblico generale”, con una sensibile attrazione verso il diritto internazionale. Non rappresenta una circostanza casuale che Santi Romano sia stato certamente lo studioso italiano di diritto pubblico maggiormente conosciuto e tradotto fuori dei confini nazionali. E c'è da tener conto, infine, che anche Romano aveva una formazione eminentemente germanica, ma che i suoi punti di riferimento erano Gierke e, soprattutto, Georg Jellinek, più che Laband e Gerber⁽¹⁰⁾.

Contrariamente al maestro, Romano aveva un carattere chiuso e

(9) G. MIELE, *Stile e metodo nell'opera di Santi Romano*, in *Arch. studi corp.*, 1941, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1987, 340. Prosegue Miele: « V'è in lui la consapevolezza della sostanza sociale che si cela dietro questi, ma essa si equilibra con la conoscenza del diritto: armonia tra una e l'altra, non assorbimento dell'una a danno dell'altra, né, tanto meno, separazione, che potrebbe equivalere a reciproca ignoranza, fra entrambe. È la stessa caratteristica che io riscontravo in un altro grande pubblicista, l'Orlando, che, non a caso, è stato Maestro dell'autore. Tutto ciò gli permette di tenersi sempre al corrente dei nuovi fenomeni del diritto, di studiarli con mente spregiudicata, “realistica” (secondo un aggettivo di moda), di rivedere continuamente e di saggiare le sue idee, pronto a modificarle se esse si sono dimostrate insufficienti o inadeguate alle nuove formazioni giuridiche » (pp. 340-341).

(10) Sul punto si v. A. MASSERA, *Santi Romano tra “diritto pubblico” e “ordinamento giuridico”* (A proposito di: *Santi Romano, Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. LXIV-447 (con presentazione di Alberto Romano)), in *Quad. fior.*, 1989, 623.

taciturno: parlava pochissimo, lasciando che fossero gli scritti a parlare per lui, con uno stile diretto e tagliente ⁽¹¹⁾; « lo scrittore è parco, chiaro, lineare, come l'uomo. V'è un felice connubio fra la precisione e la semplicità » ⁽¹²⁾. Orlando — che, peraltro, come si è visto, possedeva una stima profonda per lo studioso — ebbe a dire, nel privato di una missiva del 1° febbraio 1933 a Carlo Alberto Biggini: « Romano sarebbe eccellente, ma la sua scarsa espansività sopprime una delle maggiori qualità di un maestro » ⁽¹³⁾. Tale difetto, peraltro, era compensato da una eccellente capacità di concentrazione negli studi, testimoniata dalla qualità e dal grado di approfondimento delle sue opere, ma anche dalla eccezionalità della produzione monografica dei primi anni di attività scientifica: dieci lunghi e densi studi a carattere monografico nei quattro anni suc-

⁽¹¹⁾ Da questo punto di vista, occorre rilevare che la penna di Santi Romano era non soltanto felicissima, ma, quando se ne presentava la necessità, decisamente sferzante e pungente. Ne sono validi esempi la lettera scritta al Ministro di Grazia e giustizia Pietro De Francisci il 12 gennaio 1934 (ora pubblicata in G. MELIS, *La giurisdizione sui rapporti di impiego negli enti pubblici. Nuovi documenti e quattro lettere inedite di Santi Romano (1933-34)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 511 ss.) ed alcune voci di S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947 (si vedano, ad esempio, le voci *Giurisprudenza scolastica*; *Giuristi*; *Glissez, mortels, n'appuyez pas*; *Mitologia giuridica*; *Uomo della strada, uomo qualunque*).

⁽¹²⁾ G. MIELE, *Stile e metodo nell'opera di Santi Romano*, cit., 340, secondo cui « nei suoi lavori lo sforzo rimane dietro lo scritto, tanto la sua mano è leggera: come pure, non v'è alcuna traccia di orpello, di superfluo, sempre la ricerca dell'essenziale, di ciò che rappresenta il minimo indispensabile per l'esame di un soggetto. (...) L'indagine procede dritta, unitaria, efficace nella sua concisione, donde quell'impressione di severità che colpisce il lettore ».

Anche A. AMORTH, *Il diritto amministrativo*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1977, 2070, definisce le opere scientifiche di Santi Romano « un modello di esposizione concettuale per chiarezza e semplicità anche se dense di pensiero: insomma un'acqua limpida, ma profonda ».

⁽¹³⁾ Il testo completo della lettera è riportata in L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Mursia, Milano, 1983, 391. Si v., peraltro, sul Romano docente, il ricordo di A.E. Cammarata, nel libretto su *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969: « apparentemente fredde e distaccate (al confronto della, oserei dire, vulcanica incandescenza della lezione, ascoltata la mattina, di Giovanni Gentile) le prime frasi sull'argomento che imprendeva a trattare, Egli veniva via via accalorandosi, pur nell'assoluta compostezza, sino a farci "sentire" la scrupolosità e la passione con cui era stata preparata la teoria annunciata ».

cessivi alla laurea (oltre ai tre contributi del *Trattato Orlando*, i corposi saggi sul decentramento amministrativo, sugli organi costituzionali dello Stato, sui poteri disciplinari, sulla determinazione amministrativa della demanialità, sulle leggi di approvazione, sull'instaurazione di fatto dell'ordinamento costituzionale, per chiudere con un'opera manualistica, i *Principi di diritto amministrativo*), ricchi di intuizioni ⁽¹⁴⁾, che denotano una particolare capacità di leggere tra le righe del presente e di anticipare gli eventi ⁽¹⁵⁾.

La complessità della figura romaniana richiede una suddivisione in periodi dell'analisi del suo lascito scientifico: il primo, della durata di un lustro di intensa attività scientifica, dal 1897 ai primi anni del Novecento, è dedicato ad una produzione prevalentemente monografica, di piena adesione al metodo orlandiano; il secondo periodo, che giunge sino all'avvento del fascismo, è quello della graduale presa di distanza dalle concezioni orlandiane, con l'elaborazione dei fondamentali saggi sull'istituzionismo; il terzo periodo, che ha termine con la fine della seconda guerra mondiale, è dedicato per lo più alla ricostruzione di sistema, attraverso una produzione prevalentemente manualistica; gli ultimi anni di vita, infine, sono quelli della stesura del suo testamento giuridico, i *Frammenti*.

⁽¹⁴⁾ G. MIELE, *Stile e metodo nell'opera di Santi Romano*, cit., 339, « il Romano ha il gusto della scoperta e del nuovo: quando tocca un argomento, non v'è lato di esso che gli rimanga ignoto: i suoi scritti sono notevoli per la copia di deduzioni, di raccostamenti, di spiegazioni, che denotano una rara facoltà di osservazione e d'intuizione. Il lettore è colpito dalla ricchezza d'idee, di definizioni, di giudizi, d'illazioni, che si trovano qua e là disseminati con una certa noncuranza signorile e che racchiudono spesso lo spunto per nuove ricerche, e sempre l'occasione a meditazioni su argomenti che sembravano esauriti. Da questo lato, forse, si può dire che il Romano scrive per una cerchia d'intenditori più che per il pubblico. Egli ama la sfumatura, l'accento, e sembra di vederlo talvolta, col suo fine sorriso, a proporre con poche parole, ben studiate, nuove soluzioni per questioni lungamente dibattute: e ciò senza accentuare, senza "dar peso", quasi di cosa naturalmente riuscita ».

⁽¹⁵⁾ G. MIELE, *op. ult. cit.*, 341, « così come ha sostenuto la necessità di un'interpretazione di secondo grado per le norme di diritto pubblico, egli possiede una profonda percezione nel ritrarre i movimenti del diritto che si agitano nell'involucro della complessa e indefinita realtà sociale. Ha il dono della seconda vista, il più alto dono riservato a un giurista, e che fa di quest'ultimo l'antico sacerdote che divinava nel volo degli uccelli o nelle viscere della vittima i presagi del futuro ».

Come Orlando, Romano fu un talento precoce. Appena diciassettenne iniziò a frequentare lo studio legale del maestro ⁽¹⁶⁾, pubblicando il suo primo scritto a diciotto anni, non ancora lau-

(16) È lo stesso Orlando a ricordare questo periodo (l'ultima decade dell'Ottocento) in due circostanze. La prima occasione fu data dagli Scritti in onore di Santi Romano, nel 1940. V.E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1939, anche in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 41, ricorda « che a Palermo, nell'ultimo decennio del secolo scorso, in una di tali "botteghe" di artigianato giuridico, tenuta dall'autore di queste pagine, Santi Romano fu per alcuni anni un tirocinante che rapidamente diventò un Maestro, insieme con Salvatore di Marzo ed altri giovani valenti. Bottega in cui si faceva di tutto: dagli ardenti dibattiti sulle più ardue questioni *de apicibus*, alle più modeste indagini sulla miglior maniera di procedere ad un pignoramento in un giudizio di pretura ». La seconda occasione fu la commemorazione di Santi Romano, nel 1948. Qui V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950, VII-VIII, si ferma più diffusamente a ricordare la vita "conventuale" nel suo studio palermitano. « Sappiamo noi tutti quale reciprocità di contributi si stabilisca tra il maestro dalla cattedra e lo studente. L'uno dà, ma ad un tempo riceve, in virtù di quel rapporto che si stabilisce sempre fra ogni oratore ed ogni ascoltatore, ma che è incomparabilmente più intenso in quella scuola che elabora idee, quale è l'Università. Or questo rapporto perde senza dubbio di splendore e di estensione, ma guadagna di profondità e di intensità, se si considera non più in un'aula, ma bensì fra le raccolte pareti domestiche di uno studio. Qui la collaborazione non è solo di discussioni teoriche, ma di ricerche pratiche; è completa e totale; si determina come una specie di vita conventuale. Così, in quel mio studio, modesto in tutto ed anche come spazio, io avevo adunato sei o sette giovani per lavorare insieme. Oltre Santi Romano, formò parte di questa piccola compagnia un altro futuro eminente giurista che doveva, pur esso, diventar membro di questa nostra Facoltà romana, Salvatore di Marzo; ed altri, se pure in misura più limitata, diedero pur essi contributi a studi di pura scienza, se anche la principale attività loro finì con il dedicarsi poi all'avvocatura o alla magistratura. In quella vita di comunione di lavoro, si faceva un po' di tutto, inaspettatamente. Così, per esempio, dopo di aver disputato su questioni che toccavano gli apici del diritto, come pura teoria, per una lezione da me fatta o da fare, bisognava impegnarsi subito dopo in ardue indagini sopra un "caso" più o meno complesso che dal giudizio di Appello si doveva trasportare in quello di Cassazione con conseguente ansiosa ricerca di giurisprudenza e di dottrina, ma, ancora, ci si trasformava modestamente in copisti quando, nell'assenza di un più umile collaboratore, bisognava sollecitamente provvedere alla notificazione di alcun atto giudiziario, di cui urgessero termini di decadenza ». Orlando ricordava, poi, che fu proprio Santi Romano a catalogare i volumi della biblioteca di diritto pubblico dello studio legale e, infine, rammentava la sua collaborazione all'*Archivio di diritto pubblico*.

reato, su *Il concetto di istituzione di pubblica beneficenza*, dedicato alla natura delle società di patronato degli ex detenuti ⁽¹⁷⁾.

Ciò che colpisce di questo suo breve scritto, a mezza strada tra la nota a sentenza e l'articolo, è il piglio sicuro e l'autorevole personalità con cui egli affronta la questione, rigettando entrambe le tesi espresse dal Consiglio di Stato (la prima in sede consultiva, la seconda in sede giurisdizionale: « io mi sono convinto che la ragione non sta tutta dall'una o dall'altra parte, né ci può stare, giacché, lo dirò a bella prima, ad una questione, che è complessa e che presenta vari lati, si è voluta dare un'unica risposta » ⁽¹⁸⁾) e permettendosi il lusso di criticare un caposcuola riconosciuto, benché poco più che quarantenne, quale il romanista Carlo Fadda.

Anche la sua tesi di laurea sui diritti pubblici soggettivi (la quale, rielaborata, verrà pubblicata, nel 1897, nel primo volume del *Trattato Orlando*) presenta alcune caratteristiche che accompagneranno nel tempo la produzione romaniana. Innanzitutto, la maturità di riflessione giuridica sin dalla più giovane età. In secondo luogo, l'autonomia di pensiero e l'abitudine a confrontarsi con i più noti studiosi, anche d'oltralpe (nel caso di specie, Gerber e, ovviamente, Georg Jellinek), senza concessioni e compromessi, con atteggiamento ampiamente critico. In terzo luogo, la tendenza a sondare con accuratezza e capacità di analisi "dogmatica" i profili di teoria generale del diritto pubblico e, in particolare, « il lato *sistematico* » (« (...) ci limiteremo ad esaminare la teorica generale con intendimenti esclusivamente tecnici e sistematici; (...) un lavoro che ha, più che altro, scopi di *tecnica giuridica*, e che è diretto a dare delle semplici *nozioni sistematiche* » ⁽¹⁹⁾).

Si affiancano, a tali "invarianti", taluni caratteri temporanei, che accompagneranno la produzione romaniana soprattutto nel corso del primo decennio di attività, per poi essere oggetto di parziale

⁽¹⁷⁾ S. ROMANO, *Il concetto di istituzione di pubblica beneficenza. A proposito delle società di patronato pei liberati dal carcere*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1894, anche in S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. II, *Diritto amministrativo*, ristampa dell'edizione del 1950, Giuffrè, Milano, 1990, 1 ss.

⁽¹⁸⁾ S. ROMANO, *op. e loc. ult. cit.*

⁽¹⁹⁾ S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, cit., anche in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano, 2003, 4.

scoloramento. In primo luogo, l'applicazione stretta del metodo giuridico, seppure, fin dall'origine, con talune aperture, dettate proprio dall'analisi di sistema e di teoria generale, che evidenziano, sia pure nella fedeltà applicativa ai dettami del maestro, piccole smagliature nell'articolazione dei criteri tecnici. In secondo luogo, la concentrazione dell'analisi dei rapporti giuridici al dualismo Stato-cittadino, tipica dell'impostazione orlandiana e dello Stato liberale, ma con embrionali segni di diversità ⁽²⁰⁾.

Di respiro monografico, seppur pubblicato come voce dell'*Enciclopedia giuridica italiana*, è anche il lungo saggio sul decentramento amministrativo del 1897. Qui Romano, dopo aver depurato il tema degli approcci non giuridici, come metodo impone, individua il centro dell'analisi nel decentramento quale « mezzo più efficace per attuare convenientemente quello Stato giuridico che deve essere la meta cui legislatori e scienziati debbono mirare » ⁽²¹⁾. Emergono elementi di un mosaico destinato ad arricchirsi negli anni successivi. Si adombra in un breve passaggio, che, contrariamente agli enti territoriali, i quali sono organi dello Stato, « gli enti autarchici non territoriali (...) possono, sebbene limitatamente ad alcuni stadi, specie nel loro sorgere e cessare, esser concepiti come staccati dallo Stato e la teoria del decentramento per conseguenza, riguardo ad essi, può offrire dei punti di contatto con la dottrina dei limiti della libertà individuale » ⁽²²⁾. Si stigmatizza, in relazione al « decentramento burocratico », l'artificiosa istituzione delle province, indivi-

⁽²⁰⁾ A. ROMANO, *Santi Romano nel Trattato Orlando*, in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, cit., X, ha rilevato che già in questa prima opera è *in nuce* la distinzione tra « Stato-persona soggetto dell'ordinamento giuridico che viene detto dello Stato; e ordinamento dello Stato nel quale lo Stato-persona si atteggia come soggetto: come uno dei soggetti, anche se il più importante, il maggiore, e il dominante; ma solo in un certo senso, e solo entro i limiti che tale ordinamento, pur essendo il suo ordinamento, ciò nonostante gli pone ». Ci sarebbe già, tra le pieghe, la problematica fondamentale del rapporto tra ordinamento giuridico e Stato, con tutte le contraddizioni che essa comporta in relazione all'approccio romaniano al tema, tra innovazione e fedeltà alla tradizione orlandiana.

⁽²¹⁾ S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. II, *Diritto amministrativo*, cit., 24. E, difatti, Romano si interroga, principalmente, attorno all'utilità del ricorso al decentramento, alle funzioni pubbliche che si prestano ad essere decentrate, per poi esaminare il diversi tipi di decentramento: burocratico, autarchico, territoriale, istituzionale.

⁽²²⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 26.

duandosi « la regione come la sola circoscrizione generale che, al pari del Comune, sarebbe fondata su basi naturali solidissime »⁽²³⁾, pur tenendo a precisare che « le amministrazioni dirette dello Stato non costituiscono mai subbietti di diritto, delle persone giuridiche né pubbliche né private »⁽²⁴⁾. Si passa, poi, all'analisi del concetto di autarchia ed all'attività degli enti autarchici, in dialogo con i tedeschi e riprendendo talune tesi di Vacchelli (l'autarchia « è qualcosa di più che la libertà, è attività dello Stato che si contrappone ad attività di Stato, non già attività puramente individuale »), per giungere alla pacificante distinzione tra amministrazione *diretta* ed *indiretta dello Stato*⁽²⁵⁾. Si conclude, infine, con le riflessioni sul « decentramento istituzionale », che contengono, allo stadio embrionale, talune timide premesse per le teorizzazioni successive. Qui, prendendo ad esempio gli ordini regolari in seno alla Chiesa cattolica (« questi, che formano delle istituzioni autonome, con amministrazione propria, con fini propri, con tradizioni secolari e spiccate, mostrano come sarebbe desiderabile che anche lo Stato potesse contare sull'opera di istituti, non certo analoghi, ma ad ogni modo coincidenti nell'organizzazione sostanziale »⁽²⁶⁾), si auspica il sorgere di istituzioni pubbliche, sia pur ricondotte in seno all'amministrazione indiretta dello Stato e con l'avvertenza « che in tutta la materia del decentramento istituzionale ogni movimento deve partire dall'individuo per poi essere riconosciuto dallo Stato e che il procedimento opposto non può riuscire mai ad utili effetti »⁽²⁷⁾.

L'applicazione del più puro metodo giuridico — con un approccio prettamente sistematico (« resta dunque l'altra via: supporre già compiuta ogni indagine analitica e costruire coi materiali così rinvenuti, componendoli in una sintesi sistematica, la teoria generale »⁽²⁸⁾) — accompagna Romano, oltre che nel saggio sui poteri disciplinari del 1898, nelle due monografie in tema di giustizia

(23) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 41.

(24) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 43.

(25) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 57, « possiamo dopo ciò concludere: autarchia significa amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subbietivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche proprio ».

(26) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 74.

(27) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 81.

(28) S. ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in V.E. ORLANDO (a cura

amministrativa, nelle quali, con capacità speculativa, articolava la tesi (che risulterà perdente) della natura amministrativa delle decisioni adottate dalla Quarta sezione del Consiglio di Stato ⁽²⁹⁾.

Al termine del primo, ma intensissimo, periodo della produzione scientifica, Romano era oramai maturo per affrontare il suo primo cimento manualistico, i *Principi di diritto amministrativo* ⁽³⁰⁾. Questa opera è considerata, giustamente, tra le più significative del giurista siciliano, volume simbolo della tendenza “dogmatica” che vedrà, secondo Giannini, proprio in Romano il suo maggiore esponente: tale tendenza « ripartiva la materia amministrativa in teorie generali, in cui si raggruppavano istituti retti da comuni principi, poco importando in qual ramo dell’attività amministrativa questi principi praticamente si attuassero » ⁽³¹⁾. I *Principi* del Romano « formarono il più notevole tentativo della nostra scienza a costruirsi una problematica propria » ⁽³²⁾, attraverso la suddivisione del diritto amministrativo — dopo una parte introduttiva dedicata al concetto del diritto amministrativo (con particolare riferimento alla distinzione dal diritto costituzionale e dalla scienza dell’amministrazione) ed alle fonti (legge, regolamento, consuetudine, norme indirette) — in nove teorie giuridiche: rapporti di diritto amministrativo (sobbietti: persone di diritto pubblico e persone private; rapporti: diritti di supremazia, di libertà, civili e politici, patrimoniali, diritti e interessi e varie specie di interessi, nascita, modificazione ed estinzione dei rapporti; atti amministrativi: concetto, classificazione, validità, forme; responsabilità: degli enti amministrativi e verso gli enti amministrativi), organizzazione amministrativa (gerarchia, collegialità funzionari ed impiegati pubblici, amministrazione diretta dello Stato centrale e locale, amministrazione autarchica ovvero enti

di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, cit., anche in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, 139.

⁽²⁹⁾ S. ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, cit., 139 ss.; ID., *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, cit., anche in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, 293 ss.

⁽³⁰⁾ S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1901.

⁽³¹⁾ M.S. GIANNINI, *Profili storici*, cit., 151-152.

⁽³²⁾ M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 160.

istituzionali, esercizio privato di funzioni e servizi pubblici), protezione giuridica nei confronti dell'amministrazione (giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali amministrative, giustizia amministrativa, giudizi sui conflitti delle competenze amministrative), limitazioni amministrative all'attività privata (polizia, monopoli), prestazioni agli enti amministrativi (prestazioni di opere, imposte, tributi speciali, tasse), prestazioni degli enti amministrativi (principi comuni, assistenza e beneficenza pubblica, istruzione pubblica, servizi di trasporto, servizio ferroviario, prestazioni attinenti all'amministrazione sanitaria), proprietà pubblica (proprietà pubblica, strade pubbliche, demanio marittimo, acque pubbliche demanio militare), regime amministrativo della proprietà privata (limiti di diritto pubblico, servitù di diritto pubblico, altri diritti reali pubblici, espropriazione per pubblica utilità, diritti privati di collettività), rapporti di diritto privato degli enti pubblici (beni privati degli enti pubblici, obbligazioni di diritto privato degli enti pubblici). Una schematica destinata a lasciare tracce nella manualistica del successivo mezzo secolo, sebbene l'opera abbia subito anche decise critiche (in particolare da Errico Presutti, come si è accennato nel precedente capitolo), per l'approccio eccessivamente dogmatico-teorico. Tuttavia, innegabili erano la potenza e la rotondità del disegno: quest'ultimo copriva interamente, con acutezza e lucidità, i territori allora conosciuti del diritto amministrativo, senza indugiare in analisi descrittive. L'ottica del sistema, d'altra parte, era stata declamata dallo stesso autore nella prefazione alla seconda edizione, del 1905: « a me premeva soltanto dar prova che la nostra disciplina ha ormai oltrepassato lo stadio in cui non si trovava modo di esporla che seguendo ad una ad una le singole attività degli enti amministrativi e che invece ora è possibile, anzi necessario, organizzare tale esposizione avendo riguardo a quei nessi delicati, ma sostanziali, che l'indagine scientifica è venuta mano mano scoprendo e che permettono una classificazione dei vari rapporti di diritto cui la pubblica amministrazione dà luogo. In fin dei conti è questo lo scopo ultimo di ogni scienza giuridica »⁽³³⁾. Grazie a quest'opera il diritto amministrativo italiano e la sua scienza compirono un enorme passo in avanti.

(33) S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, cit., XII.

Sarebbe stato sufficiente questo primo periodo di intensa produzione per elevare il giurista palermitano ai massimi gradi della storia della scienza del diritto pubblico.

Fu l'elaborazione della tesi istituzionista, nel periodo successivo, a far annoverare Romano tra i maggiori teorici del diritto del Novecento. È stato sottolineato, peraltro, come, anche in seno alla produzione più propriamente di teoria generale del diritto, il problema amministrativo conservi per Romano una posizione di centralità ⁽³⁴⁾.

Romano giunse alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici attraverso un percorso ventennale ⁽³⁵⁾, di metodico scavo per ondate successive (tra l'altro, sul piano stilistico, è stata giustamente notata « l'estrema costanza del fatto scritturale, e come egli procedesse piuttosto per successive addizioni che per mutamenti » ⁽³⁶⁾: questo rilievo può ritenersi calzante anche al piano metodologico). Un filone di ricerca avviato sul finire del secolo XIX con il *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione* (1897) e con quello su *L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico* (1899), per

⁽³⁴⁾ M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., 405 ss.

Va ricordato, inoltre, che risale a quel periodo una delle sue opere di maggior rilievo, la complessa monografia su *Il Comune*, Società editrice libraria, Milano, 1908, « un'opera che si potrebbe definire forse "perfetta" per la completezza della indagine relativamente al suo oggetto e, in particolare, per la approfondita individuazione del Comune nella categoria delle comunità politiche; la ricerca e la messa in luce dei suoi caratteri differenziali rispetto allo Stato; la personalità giuridica del Comune inserita nella nozione tutta costruttiva di autarchia; l'analisi dei suoi elementi costitutivi, cioè il territorio e la popolazione comunale; la formazione, le modificazioni e la estensione del Comune. L'opera è rimasta a tutt'oggi l'unica ad alto livello scientifico sull'argomento ed è stata ampiamente saccheggata, non tanto per ciò che vi si espone e si costruisce — secondo la sempre seguita metodologia giuridica — in ordine al Comune, ma in ordine alle tante nozioni generali che Santi Romano vi ha profuso, quali: la comunità politica; l'autarchia nella sua distinzione dalla autonomia e dall'autogoverno; il territorio e la potestà territoriale e via dicendo » (A. AMORTH, *Il diritto amministrativo*, cit., 2076-2077).

⁽³⁵⁾ Per la rilevanza della produzione giovanile ai fini dell'elaborazione de *L'ordinamento giuridico* si v., in particolare, M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quad. fior.*, 1981, 169 ss., ora con il titolo "*Stato giuridico*" e *diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909)*, in ID., *Scienza del diritto pubblico*, cit., 277 ss.

⁽³⁶⁾ G. FALCON, *Gli "scritti minori" di Santi Romano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 664.

poi proseguire, nel primo decennio del Novecento, con i discorsi e le prolusioni su *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), per proseguire con *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano* (1902), *Le prime carte costituzionali* (1907), *Diritto e correttezza costituzionale* (1909) ⁽³⁷⁾.

Ma è con il saggio del 1909 su *Lo Stato moderno e la sua crisi*, che egli giunge ad un primo significativo approdo della riflessione, dalla quale traspaiono alcuni tra i principali contenuti dell'analisi successiva, sia pure frammisti, a tratti, ad una visione apologetica dello Stato. L'effetto che ne scaturì, come è stato efficacemente rappresentato, « fu di una straordinaria sonorità ed equivalse a un grosso macigno proiettato nella quieta piccionaia della scienza giuridica » ⁽³⁸⁾. E bisogna tener conto, nell'apprezzarne l'acutezza, che Santi Romano era ancora giovanissimo, essendo appena trentaquattrenne ⁽³⁹⁾.

Pare produttivo, dunque, per trattare dell'istituzionalismo romaniano, prendere le mosse proprio dal discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-10 presso la Regia Università di Pisa.

Il saggio si apre, come nella migliore tradizione della scuola italiana di diritto pubblico, con una sincera professione di fede nella personalità giuridica dello Stato, « stupenda creazione del diritto » ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ Tutti i saggi citati sono ora in S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950 (a cura di G. Zanobini, e rist. nel 1990, a cura di A. Romano).

⁽³⁸⁾ P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nell'odierna crisi delle fonti*, in ID., *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006, 148. Grossi specifica anche che il messaggio « fu sostanzialmente rimosso da una maggioranza silenziosa pigramente assopita all'ombra di un comodo statalismo legalistico ».

⁽³⁹⁾ Come ha rilevato P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, in ID., *Società, Diritto, Stato*, cit., 180, « lo sguardo aguzzo del giovane costituzionalista, armato da un giovanile coraggio, ha la stessa doverosa impietosità di un medico davanti ad un infermo grave. Ed emergono crudamente quelle verità, quelle impotenze, quelle sordità che la propaganda ufficiale di regime era riuscita fino ad allora a celare grazie ai fuochi d'artificio del risorgimento nazionale e della retorica patriottarda ».

⁽⁴⁰⁾ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, cit., 8: « L'impersonalità del potere pubblico o, meglio, la personificazione del potere per mezzo dello Stato, concepito esso stesso come persona: ecco il principio fondamentale del diritto pubblico moderno: una persona

Si passa ben presto, però, a segnalare le avvisaglie di crisi dello Stato moderno: « Senonché questa luminosa concezione dello Stato, della quale qui non ci è consentito di seguire gli sviluppi e mostrare le applicazioni, sembra che, da qualche tempo in qua, subisca un'eclissi, che di giorno in giorno diviene più intensa, in modo che potrebbe essere non del tutto superstizioso il trarne non lieti presagi » (41).

Il maggiore fattore di crisi è prodotto dalla circostanza che, in seno allo Stato moderno, « e sovente (...) contro di esso, si moltiplicano e fioriscono con vita rigogliosa ed effettiva potenza, una serie di organizzazioni ed associazioni, che alla loro volta, tendono ad unirsi e collegarsi tra loro. Esse si propongono gli scopi speciali più disparati, ma tutte hanno un carattere comune: quello di raggruppare gl'individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico. (...) Giustamente, in questo risorgere di tendenze corporative a base professionale, che furono già così fiorenti prima che col sorgere dello Stato moderno venissero quasi del tutto meno, si è visto il maggior fatto dell'età contemporanea » (42), che ha messo a nudo il peccato originale dell'ordinamento che seguì la rivoluzione francese: l'eccessiva semplicità del risolversi in un rapporto esclusivo tra Stato ed individuo. Sicché la vita sociale si è evoluta per proprio conto, a dispetto ed in direzione diversa dalle regole giuridiche.

Ne deriva che la crisi « dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei

immateriale, ma pur reale; un'entità non fittizia e immaginaria, ma che, pur non avendo un corpo, riesce per mezzo di delicati e meravigliosi congegni giuridici, a formarsi, manifestare e imporre una propria volontà; non ombra o spettro, ma vero principio di vita, operante, se non per mezzo di un organismo, nel senso vero e stretto della parola, col sussidio di un insieme di istituzioni atteggiate ed armonizzate a questo scopo. Stupenda creazione del diritto, che ad una facile critica è sembrato che non abbia altra consistenza che quella di una fantasia poetica, ma che invece, frutto di un lungo e sicuro processo storico, ha dato vita ad una grandezza sociale, per esprimerci alla meno peggio, maggiore di ogni altra e più di ogni altra attiva e potente. Si deve ad essa se gli individui e i collegi che di fatto esercitano la sovranità, si comportano in quest'esercizio, non come titolari di un diritto proprio, ma come organi dello Stato, di cui esplicano ed attuano la volontà suprema, come uffici impersonali ».

(41) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 9.

(42) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 12.

quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato. E tale deficienza può spiegare il perché anche quelle associazioni e aggruppamenti d'individui che, per la loro natura e per i loro interessi, dovrebbero non schierarsi contro lo Stato, tendono talvolta a far causa comune con quelle che propugnano una radicale e rivoluzionaria trasformazione dei pubblici poteri » (43).

Formulata la diagnosi relativa alle ragioni della crisi, peraltro, « un principio sembra a noi che risulti sempre più esigente e indispensabile: il principio, cioè, di un'organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E quest'organizzazione superiore potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno, che potrà conservare quasi intatta la figura che attualmente possiede. (...) Esso ha la potenzialità di affermarsi come un organismo che superi gl'interessi parziali e contingenti, che faccia valere una volontà che possa ben dirsi generale, l'unico istituto, ad ogni modo, fra quelli che l'umanità ha finora conosciuto, che sia in grado di dar vita ad un ordinamento politico che impedisca alla futura società corporativa di ritornare ad una costituzione assai simile a quella feudale. (...) E non soltanto il simbolo, ma l'ente reale, in cui tale principio si affermerà sempre maggiormente, non può essere che lo Stato, reso ancora più saldo nella sua potenza e più attivo, vera personificazione di quella collettività ampia e integrale, che una crisi momentanea può mostrare in eclissi, ma che è destinata ad acquistare coerenza e consistenza sempre maggiore » (44).

In questo saggio sono poste talune premesse della teoria istituzionalistica, anche se, giunti ad un certo punto del percorso, ci si arresta. Santi Romano avverte perfettamente i segni della trasformazione in atto, l'asimmetria tra costruzione giuridica ed evoluzione politico-sociale, l'antinomia dell'età giolittiana rispetto al precedente periodo, le tracce dell'insopprimibile complessità della società, che

(43) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 23.

(44) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 24-25.

si traduce in complessità dell'universo giuridico e che sta erodendo dall'interno la tenuta della persona giuridica statale: coglie pienamente il politico che sta per prevalere sul giuridico.

Egli non può, tuttavia, per formazione giuridica e propensione politica, che restare ancorato a quella « stupenda creatura del diritto », che è lo Stato moderno. Ne deriva che il problema essenziale che lo assilla non è quale possa essere il ruolo dei corpi intermedi all'interno dell'ordinamento giuridico, bensì in quale modo poter riassorbire in seno allo Stato le tendenze corporative. Lo stesso problema di fronte al quale si troverà, nei primi anni del Ventennio, Alfredo Rocco, l'architetto dello Stato nuovo ⁽⁴⁵⁾, che lo risolverà, nel 1926, con l'ordinamento corporativo (la faccia statalista — dominante nel regime fascista — dell'interpretazione delle tesi romaniane, rispetto a quella pluralista, di cui era espressione Sergio Panunzio) ⁽⁴⁶⁾. « Il sistema corporativo, considerato nel suo svolgimento normale e non nelle sue degenerazioni, (...) può servire (...) non già a travolgere lo Stato, nella figura che, per diritto moderno, è venuto assumendo, ma a completarne le deficienze e le lacune »: potrebbero essere le parole di un celebre saggio di Rocco del 1920 ⁽⁴⁷⁾ ed invece si tratta del Santi Romano del 1909 ⁽⁴⁸⁾. Sicché, se ne può ricavare che la visione organicistica ed anti-individualistica prospettata da Romano nel saggio pisano, volta a ricomporre le organizzazioni minori nello Stato, « era il contrario del pluralismo »; che « unificare, contemperare e armonizzare (sono le parole magiche che ricorrono nello scritto romaniano) vuol dire, alla fine, eliminare

⁽⁴⁵⁾ Per utilizzare il titolo del cap. V del volume di E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁽⁴⁶⁾ Sul tema è stato scritto moltissimo, ma è sufficiente qui richiamare le limpidissime pagine di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 171 ss., e I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano, 2007. La parte più propositiva ed innovativa del corporativismo sarà tra le basi principali del rinnovamento degli studi del secondo dopoguerra, sia nel campo del diritto amministrativo, sia, soprattutto, in quello del diritto del lavoro. Si v., in tal senso, P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁽⁴⁷⁾ A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, vol. II, *La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, Milano, Giuffrè, 1938, 631 ss.

⁽⁴⁸⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 26.

il pluralismo (come tenderà di fare il corporativismo fascista, qualche anno più tardi)»; « che vi è un'alternativa costituita dalla concorrenza e dal conflitto, regolati dall'ordinamento » (49). Il tentativo compiuto da Romano, secondo Roberto Ruffilli, è quello di applicare il modello hegeliano « dello « Stato etico », quale « unificazione organica della società per ceti » » (50). Ma, osserva Ruffilli, è proprio « il carattere sempre più “astratto” assunto dalle soluzioni individuate da Romano » e, cioè, « le versioni stataliste del pluralismo politico sociale e giuridico », che contribuirà a determinare « la successiva adesione allo Stato autoritario fascista » (51).

La registrazione della crescente complessità sociale, che si ripercuote in frammentazione giuridica, è ribadita da Romano nel saggio su *Gli interessi dello Stato e gli interessi degli enti autarchici* (52), nel quale, evidenziando, attraverso la formula degli enti ausiliari, l'esistenza di interessi pubblici in conflitto istituzionale, minava dalle fondamenta la costruzione dell'amministrazione come corpo unitario e monolitico. Emergono, anche qui, peraltro, le contraddizioni dell'istituzionismo romaniano, che, come è stato sottolineato, non esce « dal compromesso di riconoscere la forza creativa dell'ordinamento giuridico e di accettare insieme la supremazia dello Stato » (53).

D'altra parte, Paolo Grossi ha descritto le due anime di Santi Romano in un significativo passaggio de *La Scienza giuridica italiana*, che è opportuno, di seguito, interamente riportare: « Questo Romano, che scruta a fondo dentro lo Stato ma anche ai margini e al di là dello Stato, non è in contrasto con il costruttore d'un edificio statuale, dello Stato-persona. Semplicemente gli si affianca, con un oggetto assai diverso, situato a un diverso piano. Si ripete per

(49) S. CASSESE, *Lo Stato*, « stupenda creazione del diritto » e « vero principio e vita », nei primi anni della *Rivista di diritto pubblico* (1909-1911), in *Quad. fior.*, 1987, 507.

(50) R. RUFFILLI, *Santi Romano e la « crisi dello Stato » agli inizi dell'età contemporanea*, cit., 319.

(51) R. RUFFILLI, *op. ult. cit.*, 314.

(52) S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, Cedam, Padova, 1930, anche in *Id., Scritti minori*, vol. II, cit., 351 ss.

(53) S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, cit., 44.

Romano quello sdoppiamento salutare, che si era già verificato per il suo maestro Orlando, tra l'analista della struttura d'una entità giuridica data, cioè storicamente definita, questo o quello Stato, nel caso di Orlando e di Romano il Regno unitario d'Italia nato dalle lotte nazionali d'indipendenza, e il cultore del "diritto pubblico generale" (come ama chiamarlo Orlando) nel cui osservatorio la singola figura statuale viene a complicarsi e a rarefarsi in un paesaggio straordinariamente aperto e vario » (54).

Dunque, già nella prima decade del Novecento, Santi Romano aveva perfettamente colto la complessità dell'universo giuridico e la crisi di uno Stato fragile e vacillante.

Ma vi è senza dubbio uno stacco, una cesura, come è stato rilevato da Sabino Cassese, tra il Romano del primo decennio del Novecento e quello che, nell'immediato primo dopoguerra, pubblica il volumetto su *L'ordinamento giuridico* (55), con il quale assume compiuta forma la teoria istituzionista (e va rilevato anche,

(54) P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., 110. E va ricordata anche la definizione di N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1977, 41, per cui il giurista palermitano è da considerare « teoricamente un pluralista, ma ideologicamente un monista ». Nello stesso volume, inoltre, Uberto Scarpelli ha sottolineato il conflitto tra conservatorismo e progressismo in Santi Romano. A. MASSERA, *Santi Romano tra "diritto pubblico" e "ordinamento giuridico"*, cit., 631, ha rilevato il « differente atteggiarsi del giurista siciliano ora come Autore della "discontinuità giuridico-istituzionale", ora come Autore della "continuità giuridico-costruttiva" ». P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, Giuffrè, Milano, 1986, infine, ha registrato il paradosso del raggiungimento del pluralismo, da parte di Romano, attraverso un modello statocentrico. Peraltro, al proposito, A. MASSERA, *op. ult. cit.*, 632, ha giustamente osservato che « non vi è solo questo, vi è nel pensiero romaniano la considerazione della intrinseca rilevanza giuridica della dinamicità e concretezza dei poteri presenti nell'ordinamento e dei rapporti tra questi, vi è soprattutto la convinzione della necessaria identificazione tra Stato e potere pubblico e dell'emergere di un pluralismo di poteri pubblici e amministrativi che è alla base di quell'*État au pluriel* con il quale dobbiamo oggi misurarci ».

(55) Si cita, di seguito, dalla ristampa, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946. L'opera fu pubblicata nel 1917, in due fascicoli, sugli *Annali delle Università toscane* ed uscì in volume l'anno successivo (edito da Mariotti, Pisa, 1918).

Il libro di Romano è tra i più tradotti in lingue straniere della storia giuridica italiana. Esso è stato tradotto, infatti, in tedesco, francese, spagnolo e portoghese: S. ROMANO, *Die Rechtsordnung*, Duncker & Humblot, Berlin, 1975; ID., *L'ordre juridique*, Dalloz, Paris, 1975; ID., *El ordenamento juridico*, Instituto de Estudios Politicos, Madrid,

sulla scorta di Giannini ⁽⁵⁶⁾, che in particolare negli anni pisani Romano ebbe modo di approfondire la conoscenza del diritto ecclesiastico e del diritto internazionale, che fornirono probabilmente elementi e spunti decisivi alla teorica romaniana).

In quest'opera il giurista siciliano va ben oltre la registrazione della crisi dello Stato moderno, prefigurandone il superamento.

La struttura de *L'ordinamento giuridico* è piuttosto semplice. Il lavoro è articolato in due parti: la prima dedicata al concetto di ordinamento giuridico, la seconda alla pluralità degli ordinamenti giuridici ed alle loro relazioni.

Secondo Romano è riduttivo concepire l'ordinamento giuridico come norma, poiché « il processo di obbiettivizzazione, che dà luogo al fenomeno giuridico, non si inizia con l'emanazione di una regola ma in un momento anteriore; le norme non sono che una manifestazione, una delle varie manifestazioni » ⁽⁵⁷⁾. Prima di essere norma il diritto è « organizzazione, struttura, posizione della stessa nella società » ⁽⁵⁸⁾. L'ordinamento va identificato, invece, in seno ad sistema di diritto obbiettivo, con l'istituzione, con ciò intendendosi ogni ente o corpo sociale. Quest'ultima « non è un'esigenza della ragione, un principio astratto, un *quid* ideale, è invece un ente reale, effettivo » ⁽⁵⁹⁾. Tale concezione dell'ordinamento riveste particolare importanza per il diritto amministrativo, ove « prima di disciplinare i rapporti che nascono dalla funzione amministrativa, è il diritto che stabilisce l'organizzazione degli enti che la esercitano » ⁽⁶⁰⁾. Istituzione e norma sono due momenti distinti del diritto, entrambi necessari, « ma chi non sa spiegarsi questa necessità e crede che il vero, il puro diritto sia dove domina soltanto la norma, è posto da quella sensazione in uno stato di disagio e di malessere, ed è spinto spesso ad escludere, quasi sempre a limitare la trattazione delle altre parti. Così, specie nella dottrina tedesca, gli amministrativisti sorvo-

1963; Id., *O ordenamento juridico*, Boiteux, Florianopolis, 2008. Manca, invece, una traduzione inglese.

⁽⁵⁶⁾ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 10 ss.

⁽⁵⁷⁾ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 19.

⁽⁵⁸⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 27.

⁽⁵⁹⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 96.

⁽⁶⁰⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 98.

lano di frequente sulla teoria dell'organizzazione amministrativa e, nel campo del diritto processuale, anche presso di noi, si trascura molto il c.d. ordinamento giudiziario e lo si riduce a poche nozioni preliminari. Conseguenze queste intrinseche, indirette e spesso inavvertite, ma sintomatiche, della concezione unilaterale del diritto, che abbiamo cercato di integrare » (61).

Dalla concezione dell'ordinamento giuridico come istituzione deriva il corollario per il quale vi sono tanti ordinamenti giuridici quante istituzioni. Si ha, dunque, una pluralità di ordinamenti giuridici, affatto riconducibili esclusivamente al diritto statale, ché altrimenti « non ci sarebbero così altri veri ordinamenti giuridici se non quello statale e quello interstatale » e « il diritto non sarebbe che una forza o una volontà, che si irradierebbe dallo Stato (nella comunità internazionale, da più Stati), e soltanto da esso » (62). Non vi è alcun nesso necessario tra diritto e Stato ed il primo non è il prodotto esclusivo del secondo, bensì lo Stato è soltanto una specie del genere "diritto". Un ordinamento giuridico può essere rilevante per un altro e vi sono gradi diversi di rilevanza, ma può anche essere del tutto irrilevante, così come vi sono sfere dell'attività individuale irrilevanti per il diritto statale. Taluni ordinamenti possono essere interni ad altri, ad esempio all'interno dell'ordinamento statale riposano numerosi altri ordinamenti giuridici, che sono interni allo Stato, ma restano distinti da esso.

Questi, in breve sintesi, sono i contenuti principali del volume.

Innanzitutto, una notazione di metodo. La cosa che colpisce, sotto il profilo dell'approccio al tema, è la capacità di Romano di affrontare un tema che egli considerava agli estremi confini del giuridico (sul conflitto tra politico e giuridico), senza mai deviare, sotto l'aspetto del percorso dimostrativo, dall'impianto tecnico di stampo dogmatico, che ne ha sempre caratterizzato gli scritti. L'armamentario è quello classico, la terminologia, le tecniche, i passaggi logici nel percorso dimostrativo: tutto richiama nella forma, pienamente, il metodo giuridico, se non fosse per il fatto che, nella sostanza, la fine tecnica della dogmatica giuridica è utilizzata, nel caso di specie, allo scopo di incidere uno tra i criteri tecnici alla base

(61) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 98-99.

(62) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 106-107.

del metodo stesso: il ruolo dello Stato-persona nell'universo giuridico.

Se si va al di là del profilo metodologico, tuttavia, la rottura con il passato è dirompente e suscettibile di produrre trasformazioni radicali, in particolare per ciò che concerne il diritto amministrativo.

Se vi è un *prius* giuridico rispetto alla *regola juris*, ecco che allora il giurista deve guardare alla realtà sociale per coglierlo. Il mondo dei fatti (giuridici) entra (o rientra), per il tramite della società, nell'alveo degli studi di diritto, emarginando l'astruso formalismo. La complessità sociale rimuove la semplificante e riduzionistica costruzione rivoluzionaria e mostra la pluralità e la frammentarietà dell'universo giuridico.

E, si badi bene — seppur occorre tener conto della formazione e dell'ideologia dell'autore, che è ovviamente anch'egli, sul piano politico, un conservatore (e, quindi, non si può pretendere che miri alle contingenti situazioni sociali del tempo, con lo sguardo di un contemporaneo, né si può pretendere che si spinga troppo oltre il segno rispetto al modo di concepire l'ordinamento statale ⁽⁶³⁾), sul piano filosofico, un anti-individualista ed un anti-illuminista ⁽⁶⁴⁾ e, sul piano sociale, espressione (e difensore) di quell'alta borghesia agraria particolarmente diffusa nell'Italia meridionale (e, pertanto, accumulabile in questo ai vari Orlando, Salandra ed allo stesso Ranelletti ⁽⁶⁵⁾) — ne *L'ordinamento giuridico* non vi è, nel finale,

⁽⁶³⁾ In tal senso, pare eccessivamente accentuata la lettura "realistica" de *L'ordinamento giuridico* compiuta da S. D'ALBERGO, *Riflessioni sulla storicità degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 451 ss. Ma, al contempo, pare piuttosto ingenerosa anche la lettura esclusivamente "ideologica" di G. TARELLO, *La dottrina dell'ordinamento e la figura pubblica di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., 245 ss.; ID., *Prospetto per la voce "Ordinamento giuridico" di una enciclopedia*, in *Pol. dir.*, 1975, 73 ss.

⁽⁶⁴⁾ Si v., in tal senso, le acute riflessioni di G. FALCON, *Gli "scritti minori" di Santi Romano*, cit., 667 ss. Circa l'opposizione romaniana alle idee illuministiche, Falcon nota che non « si tratta soltanto di un motivo di gusto aristocratico, pure presente nel Romano, ma piuttosto di un'esigenza difensiva che, mentre porta per altra via ad affermare come necessaria l'irraggiungibilità delle fonti degli ordinamenti, è funzionalizzata essenzialmente alla stabilità dello Stato ».

⁽⁶⁵⁾ E, non a caso, gli studiosi menzionati furono tutti attratti, in specie nel primo periodo, dall'ideologia fascista, la cui ascesa ed affermazione era vista, in funzione del ripristino dell'ordine sociale e della pace corporativa tra le classi, quale unica possibile

quel pacificante ritorno nelle confortanti braccia dello Stato, come era avvenuto nelle battute conclusive de *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Lo Stato-persona è oramai un re senza corona, è « soltanto una delle forme, sia pure la più evoluta, della società umana, e non ha motivo di attribuirgli una divinità » (66). Insomma, sembrerebbe trovare conferma la tesi esposta da Sabino Cassese nell'*Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Romano* (67), secondo cui quest'opera costituisce un tentativo di ricostruzione, sul piano giuridico, dello Stato liberal-democratico, in parziale difformità con la precedente produzione romaniana (e, si vedrà, anche con la successiva): « se non l'unica la prima e più coerente risposta alle esigenze delle istituzioni nuove ».

I segnalati elementi di novità sul piano della teoria generale avrebbero dovuto provocare una radicale trasformazione dell'asse portante degli studi amministrativi. Eppure è noto che ciò non accadde, dal momento che soltanto alcuni decenni più tardi si coglieranno compiutamente le implicazioni della teoria istituzionista: quali sono i motivi alla base di una sorta di insonorizzazione del messaggio del giurista siciliano, che tanto rumore, invece, avrebbe dovuto produrre?

Una ragione può ricondursi all'eterna commistione tra tradizione ed innovazione, per cui per la scienza è sempre più facile adagiarsi sulla tradizione, piuttosto che tentare di cogliere il senso del cambiamento in corso. Ad una spinta innovatrice si contrappone, di solito, una forza ben più corposa, quella della conservazione. Soltanto il tempo rende merito alle intuizioni riformatrici, che, a quel punto, divengono le nuove mitologie da rimuovere a seguito della metabolizzazione di nuove trasformazioni.

Nel caso di specie, c'è da tener conto, poi, di due fattori.

Da un lato, come si è visto, per Orlando, Ranalletti e gli altri giuripubblicisti liberali dell'epoca il dogma dello Stato-persona era

rimedio alle avverse condizioni sociali e politiche del primo dopoguerra. Si v., in tal senso, anche G. FALCON, *Gli "scritti minori" di Santi Romano*, cit., 673.

(66) S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 111.

(67) S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Romano*, in *Quad. fior.*, 1972, 243 ss. (la frase citata è a p. 246). Si v. anche S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato liberale-democratico*, in *Quad. storici*, 1972, anche in ID., *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, 11 ss.

legato alla difesa dell'unità statale, ma anche alla difesa di una sorta di *status quo* politico-sociale, per cui non soltanto il riconoscimento dell'esistenza giuridica di forze coagulanti, i cd. corpi intermedi, ma addirittura la possibilità che essi potessero organizzarsi in via autonoma in ordinamento giuridico distinto dallo Stato, sia pur all'interno di esso, era visto come un serio attentato all'ordine sociale, nei confronti del quale opporre fiera resistenza.

Dall'altro, va anche considerato il fattore storico e, cioè, che Romano pubblica la sua opera maggiore nel 1917-18, ad un solo lustro dall'ascesa del fascismo. La graduale concentrazione del potere nel governo centrale e nel Partito Nazionale Fascista finì per offuscare le tracce delle trasformazioni segnalate da Romano, attraverso una sorta di sussunzione forzata della complessità sociale nello Stato totalitario.

Fatto sta che la scienza italiana del diritto pubblico (e, in particolare, quella del diritto amministrativo) rimase colpevolmente non ricettiva rispetto all'elaborazione teorica romaniana e soltanto nel secondo dopoguerra ne seppe cogliere i frutti (in particolare nel settore del diritto amministrativo, soprattutto con Giannini, ma anche con Miele, Bachelet, Ottaviano, Bassi, Silvestri).

Questi, peraltro, continuò il cammino, sostanzialmente solitario, lungo la strada dell'istituzionalismo.

Altro passo in avanti in tale direzione è costituito dal saggio, breve ma pungente, sulla completezza dell'ordinamento statale, che riprende un'idea appena accennata nell'ordinamento giuridico e che assesta un fiero colpo alla teoria delle lacune dell'ordinamento giuridico elaborata da Donato Donati (da notare, tra l'altro, che sede del discorso fu proprio Modena, città che aveva appena lasciato per trasferirsi a Pisa e che era terra natia di Donati, con il quale, peraltro, Romano era in ottimi rapporti personali). Attraverso uno stringente e quasi matematico argomentare, tipico anche dello stile donatiano, dopo aver dimostrato che l'assenza di norma non è da considerare una lacuna nell'ordinamento, ma una indifferenza del medesimo rispetto all'oggetto da normare, e che la presenza di una norma può comunque determinare una lacuna istituzionale, giunge alla conclusione che « il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico si pone diversamente, a seconda che questo si consideri come un sistema di norme o come un sistema istituzionale: due punti di vista

che non si escludono, e che anzi si integrano, ma che sono diversi ed esigono soluzioni diverse. E, nel medesimo tempo, rimane anche ulteriormente dimostrata l'impossibilità di ridurre all'aspetto normativo tutto quanto l'ordinamento giuridico » (68).

Può concludersi l'analisi del periodo istituzionalista con la prolusione all'Istituto fiorentino di Scienze sociali, intitolata *Oltre lo Stato* (69), ove, in realtà, l'articolazione delle riflessioni di grande apertura ed impatto innovativo pare subire una battuta d'arresto.

Romano, dopo aver preso le mosse dalla ricorrente constatazione per cui « Dio o demonio, realtà vera o idolo falso, salvezza o perdizione, lo Stato è diventato il primo, se non l'unico attore nella scienza del mondo », ipotizza che non possa di per sé « escludersi che gli Stati o anche solo taluni di essi, che si trovino in determinate condizioni, non debbano, col tempo, più che svolgersi, rimanere, in un certo senso, compresi e forse assorbiti in maggiori organizzazioni non propriamente statuali » (70).

Senonché, a questo punto, prima di compiere il passo ultimo, il giurista palermitano si arresta, tornando a ritroso verso lo Stato *dominus*, che dismette i panni dell'espansionismo guerresco e dell'imperialismo colonizzatore, per vestire quelli di *primus inter pares*. Una conclusione, invero, che lascia perplessi, tanto da indurre a sollevare dubbi anche sul modo di interpretare i contenuti de *L'ordinamento giuridico*. È stato sostenuto, al proposito, che « la teoria dell'ordinamento sia certo un superamento delle tesi della statualità del diritto, ma che la sua collocazione rimanga ciononostante, nell'ottica dell'autore, sostanzialmente pre-statuale, sia strutturalmente (perché il rapporto tra ordinamento e Stato è di genere e specie), sia storicamente (perché l'organizzazione statale rappresenta un progresso rispetto a quella, "pluralistica", nel senso del particolarismo, propria del primo medio evo); non sembra un caso che nello stesso 1919, cercando un orizzonte "oltre lo Stato" il Romano lo indicasse nell'espansione egemonica di esso » (71).

(68) S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 184.

(69) S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, in Id., *Scritti minori*, vol. I, cit., 419 ss.

(70) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 421.

(71) G. FALCON, *Gli "scritti minori" di Santi Romano*, cit., 674.

Il terzo periodo del suo percorso scientifico è occupato, quasi totalmente, nell'ultima fase del periodo pisano e nel corso di quello milanese, dalle sistemazioni manualistiche. Romano ne elabora ben sette, concernenti, si badi bene, sette diverse materie, nell'arco di poco più di un quindicennio, dal 1914 al 1930. Va detto, peraltro, che la maggior parte di esse, con l'eccezione de *Il diritto pubblico italiano* e del *Corso di diritto costituzionale* (opere più ambiziose ed ispirate ⁽⁷²⁾), hanno un taglio prevalentemente didattico. Lasciando da parte *Il diritto pubblico italiano*, su cui val la pena di spendere qualche parola in più, si tratta, in ordine temporale: del *Corso di diritto coloniale* (1918) ⁽⁷³⁾, delle *Lezioni di diritto ecclesiastico* (1 ed., 1912; 2 ed., 1923) ⁽⁷⁴⁾, del *Corso di diritto costituzionale* (1926: se ne avranno ben otto edizioni), del *Corso di diritto internazionale* (1926) ⁽⁷⁵⁾ e del primo volume, rapido ed essenziale, sui principi generali, di un *Corso di diritto amministrativo*, pubblicato nel 1930 (con una terza edizione riveduta ed ampliata, nel 1937), quando Romano era già da poco più di un anno Presidente del Consiglio di Stato ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷²⁾ Lo scritto di G. MIELE, *Stile e metodo nell'opera di Santi Romano*, cit., 341, è stato redatto proprio in occasione della pubblicazione della quinta edizione di S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1928 (1 ed.), che viene definito «una delle opere più significative del Romano, di quelle che meglio rilevano la personalità di uno studioso. Già la materia, per sé stessa, richiede l'impiego di attitudini varie e non sempre riscontrabili in uno stesso autore: qualità di giurista, cultura storica, sensibilità politica, conoscenza estesa del diritto positivo, padronanza del sistema nell'organizzare e distribuire la molteplicità degli istituti, un solido fondamento di teoria generale; ma qui siffatte attitudini sono sottoposte a uno sforzo creativo e ben calcolato, che fa del libro un organismo vivo, euritmico, originale, sparso di osservazioni fini, dove gli argomenti ricevono spesso una luce nuova ed impensata».

⁽⁷³⁾ S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Athenaeum, Roma, 1918.

⁽⁷⁴⁾ S. ROMANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 2 ed. corretta ed accresciuta, Juventus, Pisa-Palermo, 1923.

⁽⁷⁵⁾ S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1926.

⁽⁷⁶⁾ S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Cedam, Padova, 1930 (3 ed. riveduta, Cedam, Padova, 1937). Su quest'opera i giudizi sono discordi. Vi è chi ne ha sottolineato la finalità prettamente didattica e la carenza di un'approfondita riflessione ricostruttiva, pur nella consueta lucidità di pensiero. Vi è, però, anche chi (A. AMORTH, *Il diritto amministrativo*, cit., 2077) l'ha considerata «la "summa" di diritto amministrativo di Santi Romano, che si riallaccia ai rinomati *Principi*, di cui costituisce la trascrizione nei termini di una ben più raffinata teorica di alcune sue "partizioni", nelle

Particolare tra tali scritti è *Il diritto pubblico italiano*, terminato nel 1914 e destinato al pubblico tedesco, ma rimasto inedito sino al 1988 ⁽⁷⁷⁾, dapprima a causa dello scoppio della prima guerra mondiale, che impedì la pubblicazione e, poi, con tutta probabilità, alle modificazioni istituzionali prodotte dall'avvento del fascismo, che resero superato l'impianto del volume ed indussero Romano a rinunciare alla pubblicazione: in ordine a tale vicenda non è il caso qui di soffermarsi più a lungo, essendo stata descritta nei particolari da Sabino Cassese ⁽⁷⁸⁾ ed Alberto Romano ⁽⁷⁹⁾. Ciò che occorre sottolineare è che, con tutta probabilità, la stesura dell'opera, vero e proprio trattato di *Staatsrecht*, ha proceduto di pari passo con quella de *L'ordinamento giuridico* e, probabilmente, essendo stata l'ultima opera scritta prima di questo, ne ha costituito il sostrato teorico-sistemático ⁽⁸⁰⁾.

Il periodo in questione, che, come ricordato, copre il ventennio fascista, è l'unico che ha visto Romano rivestire importanti cariche istituzionali. Contrariamente ad Orlando, Romano si dedicò esclusivamente alla ricerca universitaria, non svolgendo attività professio-

loro antivedute linee costruttive. E appunto quale opera di teoria generale essa non si riporta al diritto positivo che appena con qualche richiamo, sicché non caso, si deve credere, ben poco vi si descrive la organizzazione amministrativa, che avrebbe implicato un necessario riferimento di diritto positivo vigente al tempo in cui il *Corso* venne redatto e riveduto ».

Certo è che Romano non fece seguire altri volumi al primo, anche perché pare fosse rimasto pienamente soddisfatto dei primi volumi del *Corso* di Zanobini, cui lasciò il compito di elaborare costruzioni generali e sistematiche del diritto amministrativo, per dedicarsi più assiduamente al diritto costituzionale.

⁽⁷⁷⁾ S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, 1914, Giuffrè, Milano, 1988.

Un'approfondita analisi di quest'opera è stata compiuta, oltre che da Alberto Romano e da Sabino Cassese (come si evince anche dalle due note successive), da A. MASSERA, *Santi Romano tra "diritto pubblico" e "ordinamento giuridico"*, cit., 617 ss., che compie un'attenta comparazione dell'opera con il resto della produzione manualistica romaniana.

⁽⁷⁸⁾ S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Romano*, cit., 260.

⁽⁷⁹⁾ A. ROMANO, *Presentazione*, in S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, 1914, cit., XVII ss.; ma anche A. MASSERA, *Santi Romano tra "diritto pubblico" e "ordinamento giuridico"*, cit., 628 ss.

⁽⁸⁰⁾ Si v., in tal senso, le interessanti osservazioni contenute negli scritti di Sabino Cassese e di Alberto Romano testé citati.

nale, rifuggendo dall'agone politico e non rivestendo incarichi assorbiti, almeno fino alla mattina dell'8 dicembre 1928, quando il bidello entrò nell'aula universitaria milanese ove stava svolgendo la lezione di diritto costituzionale per annunciare una telefonata del Presidente del Consiglio, con la quale Mussolini gli comunicava, in aperta rottura con la prassi sin lì seguita in seno a tale organismo giurisdizionale (e con quella osservata di lì in avanti), la nomina a Presidente del Consiglio di Stato ⁽⁸¹⁾.

Di qui la *vexata quaestio* del suo rapporto col fascismo, su cui moltissimo è stato scritto. Sul punto si andrà rapidi, anche perché le posizioni sul tema sono stranamente radicalizzate, non tenendosi forse in adeguata considerazione quanto la realtà dei fatti sia, spesso, più sfumata rispetto alla nettezza delle sue interpretazioni (osservazione particolarmente calzante al caso in esame, data la contraddittoria personalità del giurista siciliano). Si è già detto come Santi Romano fosse su posizioni ideologiche conservatrici e si è anche visto come, con tutta probabilità, abbia mirato al fascismo con sguardo non sfavorevole. In particolare, è presumibile che Romano (come la maggior parte dei giuristi dell'età liberale) abbia cullato l'idea gentiliana ⁽⁸²⁾, quanto meno in una prima fase, che lo Stato fascista, attraverso opportuni adattamenti evolutivi, potesse fare propri i principi della tradizione liberale, assolvendo, al contempo, alle rinnovate esigenze della società complessa, e porre rimedio alla crisi dello Stato ed agli scioperi, alle violenze, alle devastazioni della proprietà privata.

⁽⁸¹⁾ Sul punto, si v. G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino, 2004, 39 ss., che ricorda anche la vicenda della "nomina" e della "snomina" di Carlo Schanzer, che, fino a poche ore prima era il maggior candidato alla successione di Raffaele Perla (su Perla e Schanzer si v. le rispettive schede biografiche, di G. D'AGOSTINI, *Perla, Raffaele*, e di G. MELIS, *Schanzer, Carlo*, in G. MELIS, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. I, cit., 579 ss. e 699 ss.).

⁽⁸²⁾ Nella lettura gentiliana, lo Stato fascista, da un lato, esprimeva una sintesi di tipo hegeliano capace di risolvere le contraddizioni sociali e, dall'altro, si poneva come erede dei valori liberali risorgimentali. Sull'influenza della concezione di Giovanni Gentile su Romano si v., tra gli altri, le considerazioni di M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto. Mosca, Orlando, Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Guerini e associati, Milano, 2001, 151.

È comprovato che, nelle occasioni formali e nelle relazioni annuali, abbia tributato omaggi formali ed utilizzato linguaggio conforme allo stile fascista dell'epoca ed è indubbio che il suo parere sul Maresciallato dell'Impero abbia finito per assecondare i disegni politici del Duce ⁽⁸³⁾. Tuttavia, Santi Romano richiese ed ottenne la tessera del partito nazionale fascista soltanto nell'ottobre 1928 (dunque, piuttosto tardi e, comunque, in funzione della nomina al Consiglio di Stato) e pare dimostrato dagli studi di Guido Melis che il suo ruolo di Presidente del Consiglio di Stato fu svolto con piena dignità e la sua nomina non significò affatto una "fascistizzazione" dell'organismo ⁽⁸⁴⁾.

Certo è che vi sono tracce, nella produzione romaniana di fine anni Venti ed inizio anni Trenta, che denotano un passo indietro rispetto al periodo dell'immediato primo dopoguerra. Si veda, per tutte, la recensione, pubblicata, tra l'altro, poco prima della nomina al Consiglio di Stato, al volume di Alfredo Rocco, *La trasformazione dello Stato* ⁽⁸⁵⁾.

Secondo Romano, Stato liberale e Stato fascista sono in profonda antitesi, dal momento che, mentre il primo « è aperto a tutti gli ideali e a tutti i programmi; per questo non domina la forze esistenti nel Paese, ma ne è dominato », il secondo « non è agnostico, ma ha fini suoi propri, una propria funzione e missione, e si propone di dominare tutte le forze esistenti nel Paese ». Lo Stato fascista, annuisce Romano ai rilievi di Rocco, ha fatto proprio ed attuato « sino alle sue ultime conseguenze » l'insegnamento della scuola moderna di diritto pubblico, per il quale « la sovranità è non del popolo, ma dello Stato, (...) dotato di personalità propria, distinta da quella degli individui e affermatesi in posizione di superiorità ».

A distanza di appena un decennio da *L'ordinamento giuridico*, si

⁽⁸³⁾ Sul tema, si v., peraltro, l'interessante ricostruzione di A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *I giuristi nella crisi dello Stato liberale*, Venezia, 2000.

⁽⁸⁴⁾ G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano Presidente del Consiglio di Stato*, Giappichelli, Torino, 2004, 42 ss.

⁽⁸⁵⁾ S. ROMANO, *Recensione ad Alfredo Rocco, La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, in *Arch. giur.*, 1928, pag. 3 dell'estratto.

è di fronte ad un diverso Romano, che, da un lato, arretra rispetto all'apertura pluralistica, per cui l'accento non è più posto sulle istituzioni, ma sullo Stato e che, dall'altro, prefigura un nesso di continuità tra la concezione dello Stato elaborata dalla scuola giuridica di diritto pubblico e quelle del regime fascista. Quasi come se le teorizzazioni relative al potere sovrano ed autoritario dello Stato persona costituissero, in forma larvata, le premesse per l'affermazione del progetto di consustanzialità tra fascismo e Stato.

Fatto sta che l'ultimo periodo dell'esistenza del giurista palermitano — subiti processo di epurazione e collocamento a riposo — fu contrassegnato da amarezza e risentimento.

E, tuttavia, anche in questi ultimi tormentati anni, Santi Romano ha rinvenuto le forze per donare alla scienza giuridica due opere importanti, quali i *Principi di diritto costituzionale generale* ⁽⁸⁶⁾ e, soprattutto, i *Frammenti di un dizionario giuridico*, che costituiscono una sorta di testamento scientifico e sui quali val la pena di soffermarsi con attenzione.

A prescindere dalla voce *Clipperton* (scritta nel 1930, con qualche breve aggiunta nel marzo 1944), che, d'altra parte, costituisce un po' un corpo estraneo in seno all'opera (e che, forse, vista la datazione, potrebbe aver dato l'abbrivio all'autore per la stesura del libro: ciò ne potrebbe giustificare la collocazione al suo interno), le altre voci che compongono i *Frammenti* sono state scritte nell'arco di tre anni, tra l'inizio del 1944 (la voce *Diritto e morale* è stata conclusa dall'autore nel marzo 1944) e la fine del 1946 (la voce *Mitologia giuridica* è datata dicembre 1946).

Gli scritti contenuti nel libro possono essere ripartiti, in linea di massima, in tre fasce.

La prima, composta per lo più da voci piuttosto lunghe ed articolate, mira a rileggere, in chiave critica, i rapporti giuridici, tornando su uno dei nodi chiave della dogmatica romaniana. Questa rilettura dei rapporti avviene sia sul versante "organizzativo", sia su quello delle situazioni giuridiche soggettive. Si veda, per la prima categoria, la voce *Organi*, puntigliosa rilettura della teoria dell'organo, mirante ad escludere la possibilità per quest'ultimo di possedere personalità giuridica. Si vedano, per la seconda, *Diritti assoluti*

(86) S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1945.

e *Doveri, obblighi*, scritti tra loro strettamente collegati (anche se la tesi di fondo espressa nelle due voci consiste proprio nella asimmetria tra diritto e dovere), ma anche *Poteri, potestà*. Lo schema seguito è il medesimo: posizione del problema, opinioni formulate dalla scienza giuridica, profili di criticità di tali opinioni, classificazione delle diverse categorie, proposta di una nuova teoria, effetti di tale tesi in seno al sistema.

È un Santi Romano per certi versi a noi familiare quello che emerge da queste pagine dei *Frammenti*.

Allo stesso modo lo è l'autore della seconda fascia di voci, per lo più di estensione medio-lunga, nelle quali si ritorna sulla teoria istituzionista. Egli sente che quella che sta seguendo rappresenta probabilmente l'ultima occasione per intraprendere sentieri non battuti o non adeguatamente chiariti ne *L'ordinamento giuridico* ⁽⁸⁷⁾. E lo fa con il tipico schema dimostrativo, con la logica giuridica stringente, quasi matematica, del giurista palermitano; con timbro di voce diverso, però, rispetto alle voci della fascia precedente, perché diverso è l'oggetto di trattazione ⁽⁸⁸⁾. Si vedano, quali esempi di questa fascia di voci, *Autonomia* (in realtà, una sorta di ponte tra la prima e la seconda fascia), *Consuetudine, Diritto e morale, Diritto (funzione del), Interpretazione evolutiva, Norme giuridiche (destinatari delle), Realtà giuridica, Rivoluzione e diritto*. Si torna ad affrontare la domanda prima per un giurista e, cioè, che cosa sia il diritto, sempre risolvendo la questione, affrontata da diverse angolazioni, in chiave istituzionalista, attraverso la dimostrazione della tenuta della teoria dell'ordinamento giuridico. In primo luogo, sui confini del medesimo (il diritto « positivo », si badi bene, altro rispetto al concetto di giustizia ed al diritto naturale), Romano chiarisce che, « se il contrasto con i principi morali non basta a privare della loro giuridicità intere istituzioni o parziali manifestazioni di esse, si ha in ciò una riprova decisiva della infondatezza delle opinioni, che, in un senso o nell'altro, concludono per identificazione, anziché per la

⁽⁸⁷⁾ Sin da allora, come si è visto, considerato una sorta di chiave di volta nella saggistica italiana della prima metà del Novecento, ma proprio per questo spesso frainteso e, comunque, fieramente avversato, discusso ed ampiamente criticato, in campo filosofico e giuridico, già all'epoca dei *Frammenti*.

⁽⁸⁸⁾ Un po' come *L'ordinamento giuridico*, che ha andamento tipico romaniano, ma più diretto, meno paludato, rispetto ad altre opere.

differenziazione del fenomeno giuridico rispetto a quello etico. Il che non significa (...) che il diritto non debba, quanto più è possibile, conformarsi alla morale o almeno non distaccarsi da essa » (89). In secondo luogo, sulla funzione del diritto, si sostiene che (dato per presupposto che il diritto sia altro da etica ed economia) essa possa essere pienamente percepita soltanto in chiave istituzionalista, anziché normativista (dal momento che le norme non sono che uno degli strumenti): la funzione del diritto è quella di ordinare e stabilizzare l'istituzione, attraverso una relazione tra tale funzione e la struttura del corpo che l'esplica (90). In terzo luogo, sul modo di interpretare il diritto, si ribadisce che « la c.d. evoluzione dell'interpretazione, che poi non è che evoluzione dello stesso ordinamento giuridico che si interpreta, in tanto può aversi in quanto si riferisce a norme che vengono in considerazione, più che in sé e per sé, in stretto e indissolubile rapporto con l'essenza della vita istituzionale, il cui evolversi si riverbera su di esse, e quindi con l'intero ordinamento dal quale dipendono » (91). Infine, sul modo in cui il fatto intervenga nel diritto e, in particolare, il fatto traumatico, il rivolgimento politico, Romano, prescindendo qui dal rapporto insorgente tra l'ordinamento vecchio e quello nuovo, già esaminato ne *L'ordinamento giuridico*, analizza, invece, il rapporto tra l'organizzazione rivoluzionaria e quella statale esistente, rilevando che « la rivoluzione è un fatto antiggiuridico in riguardo al diritto positivo dello Stato contro il quale si svolge, ma ciò non toglie che, dal punto di vista ben diverso dal quale essa si qualifica da sé, è movimento ordinato e regolato dal suo proprio diritto » e, dunque, è un ordinamento giuridico originario, in quanto violenza giuridicamente organizzata (92).

Ma nei *Frammenti* vi è anche un Romano inedito, inusuale, che si lascia andare, talvolta, a considerazioni che coinvolgono la sua personale situazione ovvero a contenuto polemico nei riguardi di quello che vede accadere intorno, consentendo di scavare più del solito nel suo animo. Insomma, un Romano un po' più "umano",

(89) S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., 73-74.

(90) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 82-83.

(91) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 121.

(92) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 224.

rispetto al dogmatico enunciatore di teorie e “costruttore di cattedrali”, ma anche più esposto, meno coperto dal velo della forma, soprattutto, come si è detto, nella terza fascia di voci, più brevi, o in alcune porzioni delle voci più lunghe.

Per il primo aspetto, si prenda ad esempio l'ultimo paragrafo di *Rivoluzione e diritto*: gli ordinamenti che hanno per oggetto le rivoluzioni in atto sono tecnicamente deteriori, improvvisati, privi di competenza ed esperienza, eppure « diffidano della collaborazione di tutti coloro che trovano inquadrati negli organi del regime che intendono abolire, anche quando si tratta di persone aliene dalla politica, imparziali ed esperte. (...) Finché il nuovo edificio non è del tutto completo, sarà pure necessario usufruire in parte il vecchio, e il graduale contemperamento del primo che si viene a poco a poco formando col secondo che si viene a mano a mano estinguendo è ardua impresa, che ben di rado può essere felicemente portata a compimento da coloro che se l'assumono senza avere adeguata coscienza delle sue difficoltà e della sua delicatezza »⁽⁹³⁾. Come non leggere, in queste parole, un riferimento alla propria personale condizione?

Per il secondo aspetto, si consideri l'ultima frase di *Uomo della strada, uomo qualunque*: « sarebbe da augurarsi che l'uomo “popolare” non diventi uomo “volgare”; che l'“uomo qualunque” non si atteggi ad uomo sapiente e pretenda di comandare lui quando dovrebbe ubbidire; che insomma il tranquillo e bonario “uomo della strada” non assuma l'atteggiamento dello schiamazzante “uomo della piazza”, determinando la facile degenerazione della democrazia in olocrazia »⁽⁹⁴⁾. Oppure le sonore bacchettate alla giurisprudenza nella voce *Giurisprudenza scolastica* (« faticose, pedanti e astruse logomachie, inutili sottigliezze, sfoggio di virtuosismi tecnici, analisi che non hanno alcun scopo e sono fine a sé stesse, costruzioni complicate che impediscono o allontanano l'esatta percezione della realtà concreta, esagerazione, in una parola, di quella “giurisprudenza dei concetti”, che era già stata fatta oggetto di critiche non sempre giuste, ma che adesso si spinge ad eccessi sempre più

⁽⁹³⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 232.

⁽⁹⁴⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 235.

manifesti »⁽⁹⁵⁾) ed alla scienza giuridica nella voce *Giuristi* (« Non è sempre facile distinguere i giuristi (...) dai molti cui a torto viene attribuita, anche ufficialmente, tale qualità. Come ci sono le perle cinesi o romane, che, a coloro che non se ne intendano, spesso sembrano vere e anche più belle delle vere, così ci sono falsi giuristi, che dei giuristi autentici hanno una superficiale e pallida parvenza. (...) Ma più che dei “giuristi” del tutto e sfacciatamente falsi, conviene preoccuparsi di quei mezzo-giuristi, che (...) si possono rassomigliare alle così dette perle coltivate. (...) La deficienza di senso giuridico è in costoro mascherata, spesso molto bene, in modo che non è facile accorgersene, da vernici di politica, di sociologia, di filosofia o pseudo-filosofia, di erudizione storica, ma molto limitata e annebbiata »⁽⁹⁶⁾). Ne scaturisce un’idea della scienza giuridica chiusa rispetto allo scambio con le altre scienze umane.

Quest’ultima voce, peraltro, accanto alla successiva (*Glissez, mortels, n’appuyez pas*), è importante anche per le implicazioni di metodo. Quali sono le qualità del vero giurista, secondo Romano? Capacità di dominare e scrutare nei minimi particolari l’orizzonte sconfinato dell’intera vita sociale, riuscendo a distinguere ciò che interessa il diritto dal resto; possesso di acute facoltà di osservazione analitica e potenti facoltà di sintesi e, cioè, di senso giuridico, senso che l’esperienza e l’esercizio possono acuire e raffinare, ma che in massima parte è innato e non si acquista; esercizio di una logica rigorosa, almeno potenzialmente, quanto quella dei matematici, seppur finalizzata a scopi pratici⁽⁹⁷⁾; esattezza e precisione, ma senza irrigidire ciò che è flessibile e solidificare ciò che è fluido; capacità di esaminare le vicende nel suo complesso, perché ne risulti il reale aspetto, senza frantumarle in minuti pezzi⁽⁹⁸⁾.

E qual è il ruolo del vero giurista nella società? Questi « finisce di solito con l’imporsi e conquistare il posto predominante che gli spetta, perché possa adempiere alla sua alta missione e che per il bene comune deve essergli riconosciuto. Una società che questo posto gli neghi o è primitiva o è degenerata o, come spesso si è visto

⁽⁹⁵⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 112.

⁽⁹⁶⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 113.

⁽⁹⁷⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 115.

⁽⁹⁸⁾ S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 117.

durante certe rivoluzioni, attraversa una crisi più o meno grave, che, se ancora latente, è preparatoria di temibili sconvolgimenti »⁽⁹⁹⁾. Si avverte, in queste frasi, oltre ad un atteggiamento aristocratico in riferimento al ruolo sociale del giurista, anche forse l'esigenza di giustificare il ruolo istituzionale rivestito nel ventennio fascista come frutto di un naturale processo di riconoscimento dell'autorevolezza tecnica del vero giurista in seno ad un dato ordinamento, rispetto al quale, almeno questo pare di comprendere, egli sembrerebbe non essere legittimato a tirarsi indietro.

Nel complesso, i *Frammenti* sono un'opera che viaggia al confine tra giuridico e non giuridico, alla ricerca di ciò che può essere considerato giuridico o fuori di esso e del modo in cui il giurista sia tenuto a confrontarsi con tali temi: in tal senso, il volume, come detto, potrebbe essere considerato una sorta di appendice o di tarda prosecuzione de *L'ordinamento giuridico*. Questo genere di opere (dedicate allo studio delle « ultime regioni, in cui è dato respirare l'atmosfera giuridica ») risulta particolarmente congeniale alla penna del giurista siciliano, perché questi, pur mostrando un invidiabile sostrato culturale nei diversi rami delle scienze umane, riesce a convincere il lettore che i suoi piedi restano ben piantati all'interno del proprio territorio di elezione, quando, il problema di fondo è che, invece, la complessità sociale, penetrando nel giuridico, rende il compito del giurista molto più ibrido rispetto al tentativo di conservazione della "purezza". La domanda da porsi dovrebbe essere: può veramente esistere, in seno a tale complessità, un giurista che, in possesso di mezzi culturali tali da riuscire ad abbracciare l'intero orizzonte, sia in grado, come un chimico, di separare le sostanze tra loro, in modo da tener distinto giuridico e non giuridico? È un interrogativo in ordine al quale la risposta romaniana, seppur avanzata rispetto ai suoi tempi, non sembra convincente.

Si è lasciata per ultima la voce *Mitologia giuridica*, che, oltre ad essere tra le più rilevanti del volume, è anche l'ultima in ordine di tempo scritta da Romano, essendo stata conclusa a meno di anno dalla morte dell'autore. In una decina di pagine limpidissime, Romano evidenzia come veri e propri miti giuridici siano stati conati in ogni epoca ed abbiano spesso provocato non pochi danni. Tuttavia,

(99) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 116.

conclude il giurista siciliano, vi sono anche miti benefici, perché colgono bisogni pratici, di cui non vi è chiara coscienza, ma che nascono « da intuizioni nebulose che pure hanno elementi di verità, da istinti oscuri, ma profondi ». In questi casi, è il mito che contribuisce a costruire gradualmente la realtà, « non solo scoprendola, ma addirittura creandola ». « A questi miti il diritto deve molto e (...) non poche delle attuali realtà giuridiche non hanno che tale origine: così le affermazioni dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, la concezione della personalità dello Stato, il conferimento ad esso di una struttura che gli consente di volere e di agire, non più per mezzo di altri che lo rappresentino, ma per mezzo di propri organi, etc. Il che non toglie che altri miti invece, rimasti « ombre vane fuor che nell'aspetto » e nelle fuorviate credenze di filosofi o di giuristi, possano determinare errori gravi e non innocue utopie » (100).

Qualificando lo Stato-persona come mitologia, Romano riconosce, per la prima volta (101), dopo averle avversate in precedenza in più occasioni, le ragioni delle tesi realiste, in particolare di matrice francese, che già mezzo secolo prima avevano definito l'antropomorfismo statale una superflua finzione giuridica (102).

Parrebbero rinvenire alimento, in tal senso, quei rilievi per cui l'antistatalismo dell'istituzionalismo italiano sia stato « più apparente che reale, nella misura in cui dall'affermata pluralità degli ordinamenti giuridici si scivola quasi sempre nella più o meno esplicita tesi che vi è un ordinamento più giuridico (e più organizzato) degli altri, che è appunto quello dello Stato » (103). Si rimar-

(100) S. ROMANO, *op. ult. cit.*, 134.

(101) Nel suo penultimo scritto. L'ultimo, rimasto inedito sino al 1990, è *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, come è stato documentato da A. ROMANO, *Presentazione della ristampa della prima edizione*, in S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1990, XXV.

(102) Delle contraddizioni e dei ripensamenti di Santi Romano forniscono pressappoco una lettura simile M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 100 ss., e S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, cit., 184, come espressione della ricerca di un tentativo di compromesso tra ideologia autoritaria della scuola giuspubblicistica e quelle pulsioni pluralistiche presenti nella società, ma anche nella produzione scientifica nell'area delle scienze umane.

(103) N. MATTEUCCI, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, 1030.

rebbe, quindi, sul piano di un pluralismo incompiuto, che « riconosce la presenza degli interessi organizzati e la loro “giuridicità”, ma li inserisce nell’ordinamento generale dello Stato, che li domina » (104).

Si può ritenere, dunque, che possano essere operate due distinte letture de *L’ordinamento giuridico*, la prima isolata dal resto della produzione romaniana, la seconda integrata con la medesima. Se la prima consente di aprire orizzonti amplissimi, l’altra parzialmente li richiude, facendo tornare alla mente l’idea di un’operazione di compromesso, volta ad armonizzare la teoria istituzionalista di Hauriou, in aperta rottura con la nozione di Stato-persona, con la tradizione dommatica.

Fatto sta che la tesi istituzionalista, pur nella versione “pura” giuridica elaborata da Romano, fu sostanzialmente ripudiata ovvero tradotta in termini normativistici dalla coeva e successiva scienza del diritto pubblico.

E così, quelle profondissime intuizioni, frutto della « più straordinaria avventura intellettuale che giurista italiano del Novecento abbia mai vissuto », avrebbero dovuto attendere ancora alcuni decenni prima di essere raccolte, elaborate e convertite in un consistente avanzamento della scienza giuridica, nella seconda metà del Novecento.

Quest’ultima e, in particolare, la scienza del diritto amministrativo, misurerà il suo tragitto, come è noto, con il sestante gianniniano dell’architettura della complessità.

Complessità, peraltro, che era già stata perfettamente colta da Romano, anche perché connaturata alla controversa personalità di giurista e di uomo dello studioso siciliano, mosso dall’imperativa urgenza di pervenire ad una « veduta totale e quasi si direbbe panoptica della vita del diritto » (105).

(104) S. CASSESE-B. DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, in *Quad. stor.*, 1971, 961.

(105) G. CAPOGRASSI, *L’ultimo libro di Santi Romano*, 1951, in ID., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, 226.

3. *La resistenza ai sintomi di trasformazione.*

La voce di Romano (in particolare, le tesi espresse ne *L'ordinamento giuridico*, s'intende) rimase pressoché isolata nel panorama della scienza italiana del diritto amministrativo.

Prevalenti erano senza dubbio le correnti "continuiste", della postpandettistica, ad esempio, che coltivavano la "purezza del metodo" e, dunque, non avvertivano, sotto il profilo dell'impostazione teorica dell'attività giuridica, i condizionamenti delle trasformazioni politiche, sociali, ideologiche del mondo che li circondava, pur, come si è visto, manifestando l'esigenza che il giurista non dovesse assumere una posizione neutra rispetto all'oggetto di osservazione.

Per il periodo in questione, il punto di riferimento di un'intera generazione di studiosi (con poche eccezioni) continuò ad essere soprattutto Oreste Ranelletti, che, in particolare nell'epoca pavese e milanese, avviò un'articolata rete di relazioni di scuola e di legami accademici.

Vi era, tuttavia, anche una parte della scienza giuridica che aveva spinto il metodo giuridico alle sue estreme conseguenze e che riteneva che il diritto dovesse essere considerato al pari di una scienza esatta e, dunque, che i modelli matematici potessero rinvenire cittadinanza anche nel ragionamento del giurista. Si riprendeva qui, quella sorta di *matematica dei concetti*, di derivazione puchiana, predicata, tra gli altri, da Pachman sul finire dell'Ottocento⁽¹⁰⁶⁾.

Come è stato rilevato da Arturo Carlo Jemolo a proposito degli anni a cavallo tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, « era in pieno lo sforzo, che spesso si sarebbe avvertito troppo spinto, di farne un diritto che avesse la medesima autonomia del diritto privato, che fosse cioè distaccato del tutto dalla politica, e dalle ragioni di opportunità amministrativa. Soprattutto era già in pieno l'opera di approfondimento degli istituti, del loro scerveramento, della formazione di *genera* e *species*, che sarebbe poi stata la passione della generazione successiva di studiosi, contro cui si sarebbe in-

⁽¹⁰⁶⁾ S.V. PACHMAN, *Über die gegenwärtige Bewegung der Rechtswissenschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, ristampa 1986, secondo cui « la vera teoria giuridica vuol essere separata dalla teoria sociale e si deve concepirla come una teoria di norme, di principii, di regole logiche di pensiero, come una *matematica di concetti*, in cui il diritto è trattato come grandezza ».

franta la critica, a mio avviso fondata, di quanti ammonivano non potersi fare di alcuna branca del diritto un sistema improntato a modelli matematici, suscettibile di essere maneggiato al pari di questi nei corollari e nella riversibilità delle equazioni, senza con ciò rendere inutile la propria costruzione, perché il diritto non è nella natura, ma è strumento fabbricato dagli uomini per gli uomini, e partecipa perciò della indole umana, che non è di una logica impeccabile » (107).

Di questo uso strettissimo della logica giuridica, a guisa di equazione matematica, fu massima espressione, nel periodo in esame, il maggior applicatore del purismo e del formalismo nel diritto pubblico, Donato Donati, capostipite della fiorente scuola padovana.

Queste due correnti di pensiero metodologico costituirono una sorta di frangiflutti di fronte alla spinta innovatrice delle trasformazioni sociali in corso, contribuendo ad introdurre, tra l'altro, in sede concorsuale, una serie di impliciti *standard* (ricavabili dai giudizi dei commissari) concernenti il *cursus honorum* ideale del giovane professore di diritto amministrativo, che, in sostanza, non poteva non passare attraverso lo studio dell'atto e della giustizia amministrativa.

Rarissime furono le eccezioni rispetto alla continuità con il metodo giuridico. Tra queste, va certamente segnalato il percorso anomalo, in controtendenza, di Silvio Trentin (108) (allievo di uno tra i più valenti emarginati della precedente generazione, Giovanni Vacchelli), promotore, sia nelle opere italiane, sia in quelle elaborate durante l'esilio francese, di un metodo realista e funzionalista, che

(107) A.C. JEMOLO, *Ugo Forti*, cit., 1.

(108) In ordine alle notizie biografiche di Silvio Trentin ci si è avvalsi del recente studio di F. CORTESE, *La libertà individuale come funzione dell'organizzazione pubblica: ordine politico e ordine giuridico in Silvio Trentin*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 1067 ss., nonché del fascicolo personale relativo a Trentin, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato. Sul pensiero giuridico di Trentin si v., altresì, il bel saggio di F. BENVENUTI, *Silvio Trentin giurista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1732 ss. (ora anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. IV, cit., 3273 ss.). Di recente, anche G. GANGEMI, *Silvio Trentin, il diritto naturale e la libertà come autonomia*, in S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello stato*, Gangemi, Roma, s.d., ma 2007, 7 ss. (prima edizione italiana de *La crise du Droit e de l'État*, 1935, con prefazione di François Geny).

Per informazioni biografiche su Silvio Trentin (1885-1944) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

fornì ispirazione ai giuristi del secondo dopoguerra. Non rappresenta un caso che della commissione del concorso da straordinario a Macerata del 1921, vinto da Trentin, era presidente Carlo Francesco Ferraris e ne facevano parte, oltre a Vacchelli, Brondi, Romano e Borsi (questi ultimi tre esponenti della scuola giuridica, ma con diverse gradazioni di atipicità).

3.1. *L'ancoraggio al fantasma dello Stato liberale: gli epigoni di Ranalletti.*

Se è vero che Ranalletti non fu il capostipite di una vera e propria scuola, va rilevato anche che, nella prima metà del Novecento nessuno poté contare su un numero così elevato di giovani studiosi che lo presero a punto di riferimento e ad esempio ispiratore. Ciò soprattutto in virtù delle posizioni, come si è visto, di stampo “contenutistico”, rigidamente aderenti al metodo giuridico, ma non chiuse nella dogmatica e nell’astratta concettualità, ma anche, in parte, in virtù del rapporto caldo e cordiale che instaurava con i giovani interlocutori.

In particolare, nell’area pavese e milanese una serie di studiosi si riconoscevano nell’approccio ranellettiano, che garantiva, al contempo, la continuità con la tradizione del metodo giuridico e la rispondenza del dato positivo alle elaborazioni teoriche: e se la stretta aderenza al dato normativo finiva talvolta per determinare una cesura tra dato positivo e realtà sociale, ciò non doveva essere di ostacolo allo studioso di diritto, che di tali questioni non era chiamato ad occuparsi.

In linea di massima, questo legame con la tradizione conduceva la maggior parte di tali studiosi a guardare allo Stato attraverso il filtro delle lenti ranellettiane e, dunque, a pensare ad esso in funzione della riconduzione alla personalità giuridica dello Stato.

Più o meno legati a Ranalletti, nell’area pavese-milanese furono Arnaldo De Valles, Francesco Rovelli ⁽¹⁰⁹⁾, Giuseppe Menotti De Francesco ⁽¹¹⁰⁾ ed Antonio Amorth.

⁽¹⁰⁹⁾ Su Rovelli si v., tra gli altri, F. BENVENUTI, *L’opera di Francesco Rovelli*, in *Jus*, 1955, 150 ss. (ora anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 1243 ss.).

⁽¹¹⁰⁾ Per informazioni biografiche su Arnaldo De Valles (1887-1964), Francesco

Su Antonio Amorth, certamente il più dotato tra gli studiosi citati, si avrà modo di tornare nel prossimo capitolo ⁽¹¹¹⁾.

Peraltro, l'influenza ranellettiana non fu circoscritta alla sola area lombarda. Allievi di Ranalletti possono considerarsi anche Roberto Lucifredi a Genova, che Luigi Raggi indirizzò verso il giuspubblicista celanese, e Renato Alessi, che rivestirà significativo rilievo per l'evoluzione degli studi amministrativi nella Bologna della seconda metà del Novecento ⁽¹¹²⁾.

Ma vi erano anche studiosi di altre aree territoriali della penisola che guardavano a Ranalletti come ad un punto di riferimento, quanto meno sul piano metodologico. Si pensi, tra gli altri, ad Umberto Borsi, ad Errico Presutti, a Cino Vitta, a Francesco D'Alessio ⁽¹¹³⁾.

Dunque, dato il ridottissimo numero di professori ordinari di diritto amministrativo nella prima metà del secolo, può evincersi come almeno un terzo degli accademici del diritto amministrativo aderisse all'approccio ranellettiano.

Si trattava, nel complesso, di studiosi di ottima levatura e di eccellente attitudine all'applicazione del metodo giuridico, ma che proprio dal metodo rimasero "schiacciati", nonché dalla grande personalità dei fondatori, che, non va dimenticato, continuarono ad essere attivi e presenti scientificamente sino al secondo dopoguerra.

3.2. *Dalla ricostruzione del diritto pubblico al formalismo giuridico: Donato Donati e la scuola padovana.*

«Donato Donati ha una serissima preparazione e possiede la tecnica in maniera non superata. Non so se abbia altre qualità personali occorrenti al Maestro; se sì, gli consiglierei di scegliere

Rovelli (1878-1964) e Giuseppe Menotti De Francesco (1885-1978) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽¹¹¹⁾ Si v. *infra*, cap. V, par. 2.2. Si v. anche la scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽¹¹²⁾ Per informazioni biografiche su Roberto Lucifredi (1909-1981) e Renato Alessi (1905-1978) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽¹¹³⁾ Per informazioni biografiche su Umberto Borsi (1878-1961), Errico Presutti (1870-1949), Cino Vitta (1873-1956) e Francesco D'Alessio (1886-1949) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

lui »⁽¹¹⁴⁾. Così Vittorio Emanuele Orlando rispondeva, nel 1933, a Carlo Alberto Biggini, alla domanda su quale fosse il maestro dal quale fosse opportuno farsi seguire negli studi.

L'apprezzamento di Orlando è dimostrazione dell'altissima considerazione di cui godeva Donati in ambito accademico, circostanza avvalorata anche dal fatto che, tra gli anni Venti e gli anni Trenta, giovani provenienti da tutta Italia giungevano a Padova per poter accedere al "laboratorio" giuridico donatiano⁽¹¹⁵⁾.

Quella di Donati fu realmente una scuola (a differenza di quella orlandiana), dal momento che si trattava di un vero e proprio luogo di crescita accademica, dove si studiava, si discuteva, si elaboravano teorie e se ne verificava la validità in un dialogo costante con il maestro, il quale, senza risparmio di energie, diffondeva metodo e contenuti teorici, anche per il tramite delle numerose iniziative editoriali⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Si tratta della medesima lettera citata nel par. 1.1 e riportata in L. GARIBALDI, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983, 391.

Dal punto di vista caratteriale, peraltro, Donati non fu meno chiuso di Romano. Antonio Amorth, che gli fu vicino, lo ha ricordato così: « solitario e meditativo non comunicava le sue determinazioni che a sicuro e non mutabile giudizio »; « meditativo, ragionatore, calmo, ma insieme deciso, dopo una esauriente ponderazione »; « piccolo e minuto, vestito abitualmente di scuro, silenzioso sembrava che non potesse dare confidenza ad alcuno » (A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, in *Annuario dell'Università di Modena*, 1969, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, 1950, 1954, 1962).

Eppure, secondo Amorth, « l'uomo schivo, solitario, misurato e parco nelle parole, che pur nell'esile figura intimidiva studenti ed estranei, possedeva accanto alla straordinaria intelligenza e alla energia volitiva una insospettata dolcissima bontà e un puro desiderio di affetto » (A. AMORTH, *Enrico Guicciardi*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, 1975, anche in ID., *Scritti giuridici. 1958-1986*, vol. IV, cit., 1985).

⁽¹¹⁵⁾ Donati, tra i maggiori giuspubblicisti italiani della prima metà del Novecento, è stato un organizzatore e diffusore di cultura giuridica. Suoi allievi diretti furono, tra gli altri, Egidio Tosato ed Enrico Guicciardi e guidò negli studi, tra gli altri, Antonio Amorth ed Aldo M. Sandulli.

⁽¹¹⁶⁾ Come ricordato da A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, cit., 1962-1963, « si può dire insomma che nello stesso modo con cui Donati aveva amato e amava gli studi, egli amava i suoi discepoli e i suoi giovani; e se anche altri, come lui professori universitari non ostacolati dalla professione o da cariche politiche, si dedicavano ai giovani vogliosi di continuare nello studio scientifico del diritto — e taluno magistralmente, come per es. Santi Romano, Oreste Ranelletti e Guido Zanobini — nessuno direi eguagliava Donati per la vastità dei mezzi: l'attrezzatissimo Istituto, la

La figura di studioso di Donato Donati ⁽¹¹⁷⁾ è, in effetti, singolare nel panorama del diritto pubblico nazionale. Giurista liberale di formazione tedesca (i suoi interlocutori sono principalmente tedeschi e l'ispirazione dei suoi lavori maggiori è rinvenibile nel dibattito giuridico germanico, più che in quello nazionale), egli fu « un autore di *Staatsrecht* più che uno studioso di diritto costituzionale inteso come studioso di un determinato diritto positivo (...); un autore cioè ancora impegnato ad approfondire e chiarire i termini fondamentali di una teoria giuridica dello Stato moderno e del suo modo di essere, sia entro sé medesimo che nei rapporti con gli altri Stati e con la comunità internazionale che li esprime » ⁽¹¹⁸⁾. Attratto, come Santi Romano, ma anche come Umberto Borsi, dalle problematiche di diritto internazionale pubblico (anche l'approfondimento a tutto tondo delle materie pubblicistiche costituisce eredità della formazione germanica, per cui un giuspubblicista deve saper padroneggiare, al contempo, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto internazionale pubblico), egli è stato definito « il campione del ragionamento formalista e della logica » ⁽¹¹⁹⁾, uno studioso in cui prevale l'astrazione, il fluire diacronico di passaggi logici, la costruzione geometrica, per la quale, da un principio ed una premessa maggiore, derivano, a cascata, una serie di conseguenze.

Donati, « armato della sua forte cultura e di una logica sottile si aggirava nelle questioni con arte di maestro, ma talora diveniva "virtuoso" e la sottigliezza si discioglieva in sofismi o in un gioco di concetti, a trarre le conseguenze dei quali si poteva andare, ed andò, talora, lontano nella scia dei consequenziali rigori metodologici » ⁽¹²⁰⁾. Celebre è la definizione di Carmelo Caristia degli edifici

collana di studi, la Rivista specializzata, che egli aveva saputo approntare per la Scuola di giuspubblicisti, da lui promossa e diretta ».

⁽¹¹⁷⁾ Per informazioni biografiche su Donato Donati (1880-1946) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro. Si v., inoltre, A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, cit.; G. FALCON, *Donato Donati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 234 ss.; F. TAMASSIA, *Donati, Donato*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 41, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1992, 24 ss.

⁽¹¹⁸⁾ G. FALCON, *Donato Donati*, cit., 243.

⁽¹¹⁹⁾ S. CASSESE, *Lo Stato*, « stupenda creazione del diritto », cit., 515.

⁽¹²⁰⁾ A. GIANNINI, *Donato Donati. 1880-1946*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1947, 244. Da

donatiani, che danno « l'impressione di un magnifico castello, albergo di bellissime fate e non di uomini di questa terra; di uno splendido torneo dialettico, in cui le mosse più abili sono sapientemente dirette contro gli avversari; di una lunga sequela di deduzioni e controdeduzioni mirabilmente connesse; di un tutto organico e armonioso, ma — sia lecito usare per un libro che appartiene, più che all'italiana, alla letteratura giuridica tedesca, una frase tedesca — *in seiner Ganz auf Sand gebaut* » (121).

Il suo primo saggio è quello su *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, pubblicato all'età di ventitre anni. E qui c'è già tutto il bagaglio di cultura giuridica di Donati, che guarda principalmente alla produzione tedesca, relegando ad un ruolo del tutto secondario la scienza giuridica nazionale (soltanto Ranelletti e Romano sono citati con una certa frequenza); c'è già il suo stile « scarno e asciutto, come la sua persona fisica, ma chiaro, preciso, spesso scultoreo » (122); e c'è anche la stringente logica e tecnica donatiana, il quale, passando da un interrogativo all'altro, intesse un fitto ordito di soluzioni, che, in un quadro complessivo organico, conduce inesorabilmente alle conclusioni: è errato sia parlare di procedimenti, anziché di atti (123), sia di atto complesso (124), dovendosi

rilevare che la commissione di concorso a cattedra da lui vinto nel 1910, composta da Orlando, Romano, Rossi, Morelli e Vacchelli, gli rimproverava « la considerazione talvolta semplicemente concettuale e semplicistica di fatti complessi, la parte eccessiva che egli dà all'elemento logico e formale del diritto, la minore felicità di qualche sua sintesi rispetto alle analisi » (questa parte del giudizio è riportata in G. FALCON, *Donato Donati*, cit., 237; lo studio di Falcon rappresenta probabilmente l'analisi più approfondita compiuta dalla scienza giuridica sul pensiero di Donati).

(121) C. CARISTIA, *Il diritto costituzionale italiano nella dottrina recentissima*, Torino, 1915, 147.

(122) E. TOSATO, *Presentazione*, in D. DONATI, *Scritti di diritto pubblico*, vol. I, cit., XXVII, che prosegue così: « mai un'oscurità: il pensiero emerge sempre limpido e definito nel suo contenuto. (...) Donato Donati scriveva come parlava, e parlava come scriveva. Aveva uno stile che per lui era connaturale e identico in tutte le sue manifestazioni ».

(123) « Quasi che l'amministrazione, che è il potere attivo dello Stato, si comportasse nel suo agire giuridico in modo assolutamente diverso da quello che il privato cittadino o le persone giuridiche di diritto privato e, in secondo luogo, di lasciare troppo nella penombra nei suoi vari momenti il processo di formazione della volontà dello Stato, dalla cui legittimità pur dipende la giuridica rilevanza di quella volontà, come volontà statutale » (D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Arch. giur.*, 1903).

parlare, invece, di distinti atti, uno principale (che è quello posto in essere dall'amministrazione per il raggiungimento del fine pubblico) ed uno secondario (che ha come fine quello di verificare che l'atto principale non danneggi altri interessi), con quest'ultimo che rappresenta il presupposto della legittima esistenza o la condizione di efficacia del primo; pur se secondari, questi atti vivono di vita propria.

Donati coglie, in quest'opera, il profilo dell'assetto dinamico degli interessi e, pur mancando di percepire (ma per l'avanzamento degli studi dell'epoca è abbastanza logico che fosse così) quanto potesse risultare utile, a tal fine, la nozione di procedimento, fornisce una lettura garantistica dei rapporti tra cittadino e potere pubblico (ad esempio, in ordine al rapporto tra illegittimità ed annullamento o, meglio, nullità dell'atto).

I due temi ricorrenti nella produzione donatiana attengono, tuttavia, al rapporto tra lo Stato e l'ordinamento internazionale ed al ruolo della legge in seno all'ordinamento giuridico, su cui tornerà più volte ⁽¹²⁵⁾.

Punto cruciale, in entrambi i temi, è l'identificazione dello Stato

⁽¹²⁴⁾ Attraverso cui si vuole accomunare « tutte le dichiarazioni di volontà necessarie perché una data dichiarazione di volontà esista giuridicamente e raggiunga il suo effetto, nell'unica categoria delle dichiarazioni di volontà accessorie e integratrici di una volontà principale » (D. DONATI, op. ult. cit.).

⁽¹²⁵⁾ Si v., tra gli altri, D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1905; ID., *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale*, in *Riv. marittima*, 1908, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, vol. II, cit., 19 ss.; ID., *Sulla competenza dell'autorità giudiziaria circa l'interpretazione e l'applicazione dei trattati internazionali: nota critica*, in *Riv. dir. internaz.*, 1912, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 141 ss.; ID., *I principii costituzionali circa la competenza all'esecuzione dei trattati internazionali e l'art. 44 capov. del testo unico delle leggi sui diritti di autore*, in *Foro it.*, 1912, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 103 ss.; ID., *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Cedam, Padova, 1930.

D. DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 43 ss.; ID., *Abrogazione della legge*, in *Diz. dir. pubbl.*, 1914, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 157 ss.; ID., *Le leggi di autorizzazione e di approvazione*, in *Diz. dir. pubbl.*, 1914, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 213 ss.; ID., *Il procedimento della approvazione delle leggi*, in *Diz. dir. pubbl.*, 1914, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, cit., 165 ss.; ID., *Il contenuto del principio della irretroattività della legge*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1915, anche in ID., *Scritti di diritto pubblico*, vol. I, cit., 279 ss.

quale unica « fonte formale del diritto »⁽¹²⁶⁾ e, all'interno dell'ordinamento statale, la divisione dei poteri e l'assoluta centralità e sovranità del Parlamento e della legge, sia nei rapporti esterni all'ordinamento nazionale, sia nei riguardi dei poteri del sovrano e del governo, sia in riferimento all'attività creativa dei giudici. L'Orsa Maggiore, per Donati, è il potere legislativo-rappresentativo, con i conseguenti corollari, da un lato, della certezza del diritto e del primato della legge e, dall'altro, della necessità del suffragio universale, sì da far coincidere rappresentanza e cittadinanza. Il giurista modenese, dunque, è un adoratore dello Stato parlamentare e rimarrà fedele a tale posizione durante tutto il corso della sua produzione scientifica. Portato di ciò è una « posizione di intransigente positivismo, che concepisce il diritto esistente (il complesso di ciò che è stato *voluto e voluto non volere*) come un *dato* di fronte al quale l'interprete non ha che da compiere operazioni intellettuali »⁽¹²⁷⁾.

Di qui gli eccessi formalistici presenti in alcune sue opere, in particolare ne *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, che, secondo Giandomenico Falcon, possono paradossalmente essere letti in chiave di politica del diritto⁽¹²⁸⁾.

Nella produzione del giurista emiliano due scritti rivestono una posizione tutto sommato anomala, perché indicazione di una deriva realista del Donati padovano: si tratta della prolusione tenuta a

(126) D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, Cedam, Padova, 1932, 21: « Principio fondamentale dell'ordinamento giuridico moderno è che la fonte formale del diritto, volontà capace di imporre autoritativamente l'osservanza dei precetti legislativi, è lo Stato ed esclusivamente lo Stato ».

(127) G. FALCON, *Donato Donati*, cit., 251.

(128) G. FALCON, *op. ult. cit.*, 244 ss.

Come è noto, la tesi esposta da Donati nel saggio è che l'ordinamento giuridico sia di per sé completo e che, quando il legislatore introduce in questo nuove regole, intende escludere l'applicazione di esse al di fuori della sfera regolata, sicché a completamento dell'ordinamento interviene una « norma generale esclusiva », di chiusura del medesimo, la quale integra il contenuto positivo delle regole, evitando il manifestarsi di lacune. Di qui una serie di conseguenze: la consuetudine deve necessariamente essere *secundum legem*; il giudice non può mai operare in funzione creativa; il cittadino è titolare di un diritto assoluto di libertà; lo Stato è titolare di un diritto di libertà, alla pari di ogni altro soggetto.

Padova nel dicembre del 1919 su *La persona reale dello Stato* ⁽¹²⁹⁾ e della monografia su *Stato e territorio* (pubblicata, in versione più ampia, nel 1924, ma i cui primi due capitoli, quelli maggiormente rilevanti, erano già usciti nel 1914) ⁽¹³⁰⁾.

In quest'ultimo si perviene a delineare giuridicamente i rapporti tra Stato ed ordinamento internazionale attraverso un'analisi meta-giuridica, di ordine storico e comparato, sul rapporto reale tra Stato e territorio, giungendo a stabilire che il territorio non debba necessariamente essere considerato quale elemento costitutivo dello Stato ⁽¹³¹⁾. Nella prolusione padovana, prendendo le mosse dal rilievo per cui la realtà empirica è la premessa indispensabile per fissare il concetto giuridico corrispondente, Donati perviene alla conclusione che lo Stato è persona reale, la sua sostanza consistendo nel « complesso dei suoi funzionari, in quanto tale, vale a dire da ciò che suol chiamarsi l'organizzazione statale » ⁽¹³²⁾; in quanto persona reale, ne deriva che la personalità giuridica che l'ordinamento gli attribuisce dovrà essere « dal diritto delineata in armonica corrispondenza con la personalità reale » ⁽¹³³⁾.

La contraddizione tra realismo e dogmatismo, in Donati, è soltanto apparente.

Essi « si muovono su piani distinti, perché l'elaborazione logico-dogmatica è il metodo dell'analisi giuridica (...), mentre il realismo attiene all'analisi dei dati di fatto organizzativi, così come essi si presentano *direttamente* all'osservatore: e proprio perciò tale analisi è *assoluta*, laddove quella giuridica è sempre *relativa* all'ordinamento

⁽¹²⁹⁾ D. DONATI, *La persona reale dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1921, 1 ss., anche in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, vol. II, cit., 227 ss.

⁽¹³⁰⁾ D. DONATI, *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1914, p. 193; *Id.*, *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1924, p. 333.

⁽¹³¹⁾ La tesi di fondo dello studio monografico, come è noto, è che il territorio non sia compreso tra gli elementi costitutivi dello Stato, ma vada considerato meramente oggetto di una potestà di dominio e, dunque, semplicemente quale cosa.

⁽¹³²⁾ D. DONATI, *La persona reale dello Stato*, cit., 10.

⁽¹³³⁾ D. DONATI, *op. ult. cit.*, 5.

Secondo A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, cit., 1960, « è facile, mi sembra, intravedere nella "persona reale dello Stato", foggata da Donati, un anticipo di quella distinzione tra Stato-comunità e Stato-apparato, o Stato-organizzazione, che l'attuale dottrina cerca con fatica di stabilire, ma che è, per così dire, nell'aria e sta entrando nella sistematica del nostro diritto ».

di riferimento ». Il realismo di Donati « arriva ai margini del diritto, entra persino in qualche modo a determinare la sagomatura dell'ordinamento; ma dove comincia l'analisi giuridica, esso scompare »⁽¹³⁴⁾.

Come è stato evidenziato da Giorgio Berti, « ciò che distingue la concezione di Donati dalle tesi realistiche specialmente francesi, sta nel fatto che la realtà dei funzionari diventa per Donati realtà della persona dello Stato e non ragione di dissolvimento di questa »⁽¹³⁵⁾. Sicché, lo Stato si articola nel complesso componimento di una serie di individui, l'individualità si risolve nella unitaria complessità, anziché contribuire alla disgregazione ed alla frammentazione della personalità statale. La sovranità è esercitata dai funzionari in quanto appartenenti allo Stato. In sostanza, Donati perviene alla conciliazione della « persona giuridica con la persona reale, traendo in fondo dalla persona giuridica ciò che serve a costruire l'altra »⁽¹³⁶⁾.

Gli scritti dell'ultimo periodo di produzione scientifica sono di minor rilievo⁽¹³⁷⁾ e si può affermare che il saggio sulla persona reale dello Stato chiuda il periodo creativo del percorso donatiano, che, da quel momento in poi, si dedicò con fervore allo sviluppo della sua fiorente scuola⁽¹³⁸⁾.

⁽¹³⁴⁾ G. FALCON, *Donato Donati*, cit., 258. Di qui la radicale antitesi tra le posizioni di Donati e quelle di Santi Romano: « per il primo il fatto sociale e organizzativo non è *come tale e primordialmente* una manifestazione *giuridica*, ma lo diventa soltanto attraverso la mediazione (non del tutto libera) delle valutazioni (norme) poste dal legislatore; per il secondo invece il dato normativo non è che una manifestazione (teoricamente) secondaria di un dato *giuridico* fondamentale che è *l'istituzione*. Per Romano il diritto è la manifestazione di un *essere* giuridico (che appunto in quanto tale produce norme *giuridiche*), per Donati invece esso comincia soltanto là dove sull'ordine dell'*essere* (anche essere sociale e organizzato) si innesta *l'ordine del discorso* (valutativo e imperativo) ».

⁽¹³⁵⁾ G. BERTI, *Rileggendo Donato Donati*, in *Arch. giur.*, 1967, 232.

⁽¹³⁶⁾ G. BERTI, *op. e loc. ult. cit.*

⁽¹³⁷⁾ L'unico scritto di una certa entità è D. DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Cedam, Padova, 1930, il quale, peraltro, costituisce una applicazione dello studio su *Stato e territorio*.

⁽¹³⁸⁾ Sull'argomento conviene lasciare il passo alla bella pagina di A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, cit., 1961-1962: « Tuttavia è molto più rispondente alla realtà ritenere che la causa precipua di quella interruzione stia nella determinazione del prof. Donati di crearsi attorno una scuola, nel senso più alto della parola; di porre a disposizione il proprio sapere, dotando l'Università di Padova di un Istituto giuridico

Le opere degli ultimi due decenni toccano con frequenza gli istituti dello Stato nuovo fascista ⁽¹³⁹⁾.

Qui, forse, più che esaminarne i contenuti, che, pur non discostandosi dal classico metodo giuridico, pervengono a soluzioni talvolta stilisticamente “non donatiane” (ad esempio, l’indulgere in

specializzato in diritto pubblico, nel quale, sotto la sua direzione, giovani vogliosi di dedicarsi allo studio scientifico del diritto avrebbero potuto trovare strumenti adeguati di lavoro e una sua guida pronta e benevola. E, col tempo, come poi fece, di dar luogo ad altre iniziative per lo studio e la conoscenza del diritto pubblico, aprendo una collana di monografie, fondando e dirigendo una Rivista in materia e ancora dirigendo una biblioteca legislativa con raccolta di leggi nei diversi rami del diritto pubblico. E se questa determinazione si era in lui maturata, par certo che sarebbe stata condotta innanzi con la calma fermezza, che gli era propria, e che avrebbe seguito queste regole di vita che, direi, gli erano consone: non perde mai tempo — e abbiamo visto che l’aveva perduto —; non compiere mai nulla in fretta — disponendolo a ciò il suo temperamento di ragionatore —; non fare più di una cosa per volta — per potervi attendere nel miglior modo possibile. I fatti collaudano questa spiegazione, perché Donati si comportò proprio così, trovando, da un lato, in Padova una Università che si stava rinnovando, per essere divenuta l’Università delle Tre Venezie, dopo le acquisizioni territoriali della vittoria italiana nella prima guerra mondiale, del Trentino, della Venezia Giulia fino a Trieste ed oltre; da un altro, rivelando doti di organizzatore metodico quanto sagace. Nacque così, e fu affidato alla sua direzione, l’Istituto di diritto pubblico; venne promossa e da lui diretta la Scuola di Scienze politiche, poi trasformata in Facoltà; e dopo che intorno a lui avevano cominciato a raccogliersi giovani studiosi si provvide per le loro pubblicazioni — ma anche per quelle di altri — alla istituzione di una collana di Studi di diritto pubblico, e infine alla fondazione dell’*Archivio di diritto pubblico*. Una rivista, questa, di accuratissima fattura, che purtroppo doveva restare in vita solo per tre annate, perché l’allontanamento dalla cattedra del suo Direttore, lo stesso prof. Donati, lo indusse a farne cessare la pubblicazione (che forse avrebbe potuto continuare e anche sotto la sua direzione, sia pure per interposta persona). L’attività organizzativa, di assistenza e di direzione scientifica; di guida ai giovani desiderosi di dedicarsi allo studio scientifico del diritto pubblico e, come ancora usualmente si dice, di prepararsi alla carriera universitaria; insomma la nascita, lo sviluppo e il prestigio della sua Scuola di diritto pubblico riempirono la seconda parte della vita di Donati, giurista e professore universitario, all’incirca per una ventina d’anni, i quali furono, soprattutto dal 1930 in poi, i suoi anni di gloria, se mai una siffatta parola pomposa si possa adoperare per un Uomo intelligentissimo, che aveva — non vi è dubbio — coscienza del suo valore, ma che era tuttavia semplice nel dire e nel trattare e che, se tendeva per natura alla serietà, altezzoso non fu mai ».

⁽¹³⁹⁾ D. DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, anche in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, vol. II, cit., 391 ss.; *Id.*, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, *ivi*, 1938, anche in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, cit., 375 ss.

frasi apologetiche del regime), va affrontata la questione del rapporto con il fascismo.

Com'è accaduto alla maggior parte dei grandi giuspubblicisti dell'età liberale, sino al 1938, l'atteggiamento di Donati fu « di pacifica e non dubbia adesione »⁽¹⁴⁰⁾. Ne costituisce inequivocabile prova il passaggio tratto dagli *Elementi di diritto costituzionale* (appunti degli studenti del corso di lezioni del 1932), in cui il giurista modenese vede nel fascismo, fatalisticamente (come già si è visto per Orlando, Salandra, Romano, Ranelletti e Cammeo), l'unico possibile rimedio alla crisi dello Stato, minacciato dal sorgere di sindacati, gruppi, partiti, dallo spirito sovversivo ed anticostituzionale. Di fronte all'abdicazione, di giorno in giorno, agli attributi della sovranità, « a salvare lo Stato fu fortunatamente il fascismo », riportando l'ordine e creando « uno Stato veramente sovrano, dominatore di tutte le forze esistenti nel paese e ad esso sottoposte in perfetta disciplina »⁽¹⁴¹⁾.

Sarà proprio quello Stato “dominatore di tutte le forze”, di lì a pochi anni, a spezzare la fibra dello studioso modenese. L'uomo che rimpatriò dalla Svizzera nell'immediato dopoguerra non era più quello di fine anni Trenta e si spese dopo appena un anno⁽¹⁴²⁾.

Non si spese, invece, ancora per molto tempo, il seme del purismo, del formalismo e del positivismo, con la differenza fondamentale che, mentre, negli scritti di Donati, in virtù del suo indubbio acume giuridico, lo sviluppo logico dell'elaborazione teorica provo-

⁽¹⁴⁰⁾ G. FALCON, *op. ult. cit.*, 268.

⁽¹⁴¹⁾ L'illuminante, passaggio è riportato in G. FALCON, *op. ult. cit.*, 269.

⁽¹⁴²⁾ A. AMORTH, *Commemorazione di Donato Donati*, cit., 1951, spiega così la disaffezione mostrata da Donati, al ritorno in Italia, per i problemi del diritto: « Non era egli stesso — si potrebbe dire — stato tradito dal diritto, da quell'ordinamento giuridico nel quale lo aveva identificato in una delle sue più caratteristiche pubblicazioni, dedicata al problema delle lacune dell'ordinamento giuridico? Perché le odiose disposizioni razziali, alle quali aveva dovuto sottostare, erano pur sempre disposizioni di legge, cui il suo purismo metodologico, nella linearità con cui lo aveva praticato, gli impediva, come giurista conseguente, di considerare diverse dalle altre. Inoltre non poteva non avvertire, già appena alle soglie del dopoguerra, che se il mondo si stava trasformando, anche il diritto si sarebbe trasformato e il diritto costituzionale in particolare, sconvolto dalle forze politiche e dallo scatenamento di esigenze economico-sociali, che il sistema giuridico da lui conosciuto aveva appena marginalmente considerato e talune necessariamente ignorate, perché allora insussistenti ».

cava una sorta di effetto di incantamento nel lettore, ciò non fu dato rinvenire nei suoi più piatti epigoni.

Sicché, si dovette attendere il secondo dopoguerra per la valorizzazione delle intuizioni romaniane. E la crisi dello Stato liberale declinò nel regime fascista.

CAPITOLO V

IL PERFETTO SISTEMA E L'INVOLUZIONE DEGLI STUDI (1922-1938)

1. Il ventennio fascista e la scienza del diritto amministrativo. — 2. L'ancoraggio alla tradizione dei fondatori. — 2.1. Guido Zanobini e la costruzione del perfetto "sistema". — 2.2. Enrico Guicciardi ed Antonio Amorth: le diverse vie del metodo giuridico. — 3. Giovanni Miele, tra tradizione e rinnovamento degli studi.

1. *Il ventennio fascista e la scienza del diritto amministrativo.*

La marcia su Roma del 28 ottobre 1922 indirizzò il Paese, in un periodo di grande incertezza politica e di grave crisi economica, verso la cd. terza via. Il conflitto sociale tra il liberalismo borghese di fine Ottocento e primi del Novecento e l'incombente minaccia del marxista rivoluzionario si risolse a favore di una soluzione organica, corporativista, totalitaria. Le basi del fascismo, peraltro, come si è detto innanzi, erano già state poste sin dalla seconda decade del Novecento e, anzi, gli sviluppi politico-sociali del primo quarto di secolo possono essere letti come una sorta di coerente processo logico, che condusse il paese (con il benessere del ceto intellettuale e, in particolare, del blocco culturale antigiolittiano) inesorabilmente verso il fascismo.

L'era fascista ebbe inizio, formalmente, poco più di due anni dopo la marcia su Roma, quando, con il discorso delle leggi "fascistissime" del 3 gennaio 1925, Mussolini, dopo l'omicidio Matteotti, avviò la svolta autoritaria. Tuttavia, il momento genetico è da considerarsi coincidente con quel frangente di debolezza istituzionale, nell'autunno del '22.

Anche perché quei due anni costituirono un cruciale periodo di passaggio, fungendo da collante tra il conservatorismo liberale dei

primi due decenni del Novecento e l'autoritarismo fascista del Ventennio. Ed instillarono nella borghesia moderata e conservatrice l'idea che, tutto sommato, il fascismo non rappresentasse che il male minore, un movimento politico contingente e non duraturo, suscettibile, con il tempo, di essere imbrigliato ed indirizzato verso nuove forme di liberalismo, in modo da divenire una sorta di propaggine dello Stato liberale di fine Ottocento.

La medesima illusione fu cullata inizialmente da buona parte della classe intellettuale (si pensi, tra tutti, ai tentennamenti crociani). Già nell'aprile del 1925, peraltro, con il manifesto gentiliano degli intellettuali del fascismo, la situazione era profondamente mutata ed una parte del ceto intellettuale aveva aderito all'idea rivoluzionaria e totalitaria fascista. E, difatti, pochi giorni dopo, il manifesto crociano (impeccabile sotto il profilo dei contenuti: antinazionalista, europeista e liberale) costituì una ormai tardiva risposta al regime ed ai radicati assetti politici ed istituzionali (e, anzi, consentì alle autorità fasciste di possedere un censimento fedele degli intellettuali antifascisti, che pagarono tutti assai caramente, sotto il profilo personale, la sottoscrizione del manifesto).

D'altra parte, il ceto intellettuale più conservatore aveva sempre guardato con diffidenza al giolittismo, che, giocando sulla lotta di classe, aveva coltivato vanamente per anni il tentativo di rinvenimento di un punto di incontro tra classe borghese e proletaria, tra cultura capitalistico-industriale e cultura operaia. La borghesia rurale ed agraria meridionale riteneva che il fascismo potesse consentire il ritorno alle istanze liberali di fine Ottocento e, d'altra parte, quella industriale del Settentrione aveva potuto toccare con mano gli effetti "tellurici" della creazione di punti di contatto con il proletariato.

Insomma, l'*élite* intellettuale-borghese pensò di servirsi del fascismo per un ritorno al liberalismo: ma di pura illusione si trattò. Alla fine fu il fascismo a servirsi della cultura liberale, inglobando la parte più adesiva e "sommergendo" senza esitazioni coloro che, tardivamente, colsero la reale entità del fenomeno (e, con ancor più veemenza, i principali esponenti dell'area culturale socialista, comunista e cattolica, che sin dall'inizio avevano perfettamente letto i futuri eventi: Piero Gobetti, Antonio Gramsci, Luigi Sturzo, Giustino Fortunato).

Per quanto riguarda, in particolare, la scienza del diritto pubblico, si può affermare che vi sia stata una sostanziale adesione nei confronti del regime fascista, anche perché, quanto meno nel primo frangente, dell'ascesa al potere, le più insidiose minacce erano considerate quelle dei movimenti socialisti e comunisti e si avvertiva un disperato bisogno di ritorno all'ordine. D'altra parte, si trattava della lettura di Giovanni Gentile, del fascismo come necessità-continuità rispetto allo Stato liberale, che tanto influenzò la classe degli intellettuali moderati. Come ciò risultasse compatibile, per un giurista, con la limitazione dei più elementari diritti individuali pare difficile, oggi, da percepire.

A parte rare eccezioni di diretto coinvolgimento in incarichi istituzionali, tuttavia, si trattò di un atteggiamento distaccato e disimpegnato nei confronti della politica da parte della scienza del diritto amministrativo, talvolta scadente in scarsa capacità di lettura degli avvenimenti contingenti, più spesso in consapevole volontà di astrazione dai medesimi.

Il disinteresse fu favorito, d'altra parte, dalla rigorosa applicazione del metodo giuridico ⁽¹⁾: come si è visto, esso imponeva al giurista di non farsi condizionare, nel suo approccio ai problemi, dalle vicende politiche, le quali acquisivano rilevanza soltanto se comportavano modifiche al quadro istituzionale (e, talvolta, non fu

⁽¹⁾ Si v., al proposito, M. NIGRO, *Rileggendo Giovanni Miele*, cit., 1943-44, secondo cui « nella realtà, c'è soltanto che gli studiosi di diritto pubblico, e particolarmente quelli di diritto amministrativo, nella loro grande maggioranza si disinteressarono del fascismo e delle sue istituzioni politiche e proseguirono a svolgere le loro ricerche, strettamente legate a temi specifici del diritto amministrativo, mantenendosi sul piano prevalentemente o esclusivamente concettuale nel quale già si muovevano. Ciò dipese da due cose: dal fatto che gli studiosi italiani delle generazioni operanti nel nuovo secolo (Orlando a parte, ma fino a un certo punto) avevano fatto proprio implicitamente o esplicitamente il principio, ricordato da Otto Mayer, dell'indifferenza del diritto amministrativo rispetto alle mutazioni dei principi costituzionali; e dal fatto che, sul piano amministrativo, il fascismo si presentò non come negatore dello stato amministrativo e di diritto almeno nella sua forma di stato legale (si legga il discorso di Mussolini per il centenario del Consiglio di Stato), ma come loro continuatore (specialmente dello Stato amministrativo) e protettore. Sotto questo profilo cioè il fascismo bloccò e congedò, per così dire, la situazione preesistente. Da ciò derivò che la dottrina italiana, e fra gli altri Miele, continuò a lavorare come se nulla fosse successo, e si tenne strettamente e tecnicamente ai temi così com'erano stati fissati e sistematicamente ordinati dai maestri della generazione precedente ».

sufficiente neppure questo a far sì che la scienza del diritto pubblico finisse per occuparsene). Mai come in questo periodo tale canone fu applicato con rigore. La produzione scientifica concernente il diritto amministrativo si andò sempre più concentrando sui temi dell'attività e della giustizia amministrativa e, comunque, su quei temi "tecnici", che non implicavano una presa di posizione sul piano politico. Come è stato rilevato in più occasioni dagli studi sul tema, la ragione recondita di questo profluvio di studi sull'atto amministrativo doveva essere rinvenuta nella volontà di astrazione rispetto alle istituzioni fasciste e dal rifiuto di introdurre l'indirizzo politico fascista in seno agli studi di diritto amministrativo; di fatto, tuttavia, ciò condusse all'insterilimento della ricerca giuridica in campo amministrativo (2).

La scienza giuridica fu incapace di cogliere la rilevanza delle principali riforme legislative intervenute negli anni Trenta ed i più rilevanti fenomeni di trasformazione in economia, come, ad esempio, la disciplina del credito ed i nuovi modi di intervento diretto dello Stato.

Se è vero che il periodo fascista fu età di ritorno ad un forte centralismo, di indebolimento delle autonomie locali e di riduzione dei corpi intermedi in seno alle istituzioni statali o di partito, va anche registrato un ampliamento in forma massiccia dei poteri e delle funzioni della pubblica amministrazione.

Ciò avrebbe dovuto condurre all'assunzione di un ruolo primario da parte dello scienziato del diritto amministrativo in seno alla politica di regime: così, invece, non fu e non dipese del tutto, probabilmente, da volontà di disimpegno.

Al fondo di questa crisi, vi era la mutazione del ruolo del giurista nella società, rispetto all'età liberale.

Da un lato, iniziava a farsi strada l'idea kelseniana, che negava al teorico del diritto autorità sociale e che riteneva il giudice quale

(2) Alla debolezza della scienza sopperì, in parte, l'accresciuta autorevolezza della giurisprudenza amministrativa, che, soprattutto sotto la guida di Santi Romano (presidente del Consiglio di Stato a partire dal 1928), acquisì rilievo crescente dal punto di vista della capacità di indirizzare lo sviluppo di istituti e principi del diritto amministrativo. Tra l'altro, come si è accennato in precedenza, il Consiglio di Stato riuscì a conservare un apprezzabile grado di indipendenza e di imparzialità, subendo soltanto lievi condizionamenti dalla politica di regime.

mero descrittore; essa aveva minato alle fondamenta la posizione di preminenza del giuspubblicista, relegato gradualmente ad un ruolo servente nei confronti del politico e, dunque, non più di diretto produttore di diritto, bensì, al massimo, di giureconsulto.

Dall'altro, alla posizione di preminenza del giurista si sostituiva quella del politico anche in virtù della categoria schmittiana dell'*amicus/hostis*, per cui le vicende storico-sociali andavano lette con una lente prevalentemente politica, non influenzabile da diversi elementi.

Nell'era del totalitarismo e del neologismo politico, dunque, al giurista spettava una posizione di secondo piano. E ciò rappresentava, nell'apparente continuità, una cesura notevole, ed immodificabile, rispetto al recente passato.

2. *L'ancoraggio alla tradizione dei fondatori.*

Sul piano più strettamente interno alla scienza del diritto amministrativo, si può dire, con una affermazione *tranchant* e forse troppo semplificante, che le nuove generazioni di studiosi fossero "sotto tutela" e che su di loro gravasse la forte personalità dei padri fondatori.

Con l'eccezione di Vittorio Emanuele Orlando, che, a partire dal 1925 si ritirò dalla scena politica e nel 1931 chiese il collocamento anticipato a riposo dalla vita accademica per non giurare fedeltà al regime fascista, gli altri maestri dell'età liberale continuarono ad essere attivi scientificamente e ad indirizzare la comunità scientifica anche nel periodo in oggetto. La presenza ingombrante dei padri, d'altra parte, aveva lasciato buoni frutti, dettando un linguaggio comune e tracciando la via. Le giovani leve non ebbero da individuare strade nuove: la via da intraprendere era stata indicata e restava soltanto da compiere una parte del cammino.

Ma essi neppure cercarono di individuare nuove direzioni: come osservato da Feliciano Benvenuti, si fermarono, soddisfatti, sulle posizioni dei maestri ⁽³⁾.

D'altra parte, le possibili soluzioni alternative sarebbero state due. Essi avrebbero potuto imboccare la strada indicata da Santi

(3) F. BENVENUTI, *Gli studi di diritto amministrativo*, cit., 1239.

Romano qualche anno prima. Tuttavia, da un lato, con la svolta fascista non vi erano più le condizioni per uno sviluppo in tal senso e, dall'altro, come si è visto in precedenza, la gran parte della scienza giurispubblicistica era schierata sulle posizioni, più tradizionali, di Ranelletti e di Donati. Oppure, più verosimilmente, avrebbero potuto seguire più da vicino le linee di significativa trasformazione avviate, negli anni Trenta, dal regime: ma era proprio quello che, con la maschera della neutralità, si tentava di evitare. Come è stato rilevato, infatti, questa generazione di studiosi si trovò a lavorare lungo una strada chiaramente indicata dalla tradizione, ma avendo a che fare con una realtà in profondo mutamento rispetto a quella disegnata dalle analisi sistematiche dei fondatori, « ad assistere, se non al crollo, all'indebolimento e alla smitizzazione di quel sistema che avrebbe dovuto essere la base e il presupposto della sua opera » (4).

Essi, dunque, si volsero soprattutto ad un'attività di dissodamento del terreno, di approfondimento e di classificazione, nel solco indicato nell'epoca precedente. Un'attività, tutto sommato, utile sotto il profilo dell'aratura del terreno e che costituì il necessario preludio per taluni sviluppi innovativi del secondo dopoguerra. L'opera dei padri fondatori era stata concentrata, per lo più, nel ricavare da analisi parziali teorie generali e nel costruire una sorta di comuni coordinate. Mancava, però, un quadro complessivo della materia. Sicché, fu anche grazie all'attività di scavo degli anni Trenta, in particolare sull'atto amministrativo, che si poté pervenire alle dirimpenti concezioni dinamiche dell'attività amministrativa degli anni Quaranta e Cinquanta. Peraltro, sfuggirono quasi completamente alcuni importanti sviluppi degli anni Trenta, quali quelli dell'intervento pubblico in economia e l'importanza di altri (ad esempio, il corporativismo) furono percepiti soltanto da alcuni studiosi e non sempre nel pieno delle sue implicazioni.

Il legame con la tradizione implicava che tra gli studiosi della generazione fascista e quella dell'età liberale non vi fosse cesura ideologica o metodologica, ma sostanziale continuità, compattezza ed unità d'intenti, seppure, in epoca fascista, con una maggiore

(4) M. NIGRO, *Un ricordo per Amorth*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, cit., 1838.

attenzione, di impronta postpandettistica (utilizzando il linguaggio di Giannini), all'analisi del dato positivo.

Intenti che, tuttavia, non erano più conseguibili, sul piano politico, secondo gli stilemi dello Stato liberale. L'unità e la centralità dello Stato erano salve: ma quale Stato? Si trattava, più che altro, di una macchina di partito, che aveva inglobato in sé le istituzioni pubbliche. Ed era salvo, in apparenza, anche lo *status quo* sociale, ma con la classe intellettuale svilita dall'impronta populista del regime, costretta, se collaborante, a prestare ossequio ad una *gens* politica inadeguata ed arrogante e, se non collaborante, emarginata e distante.

Di qui la crisi involutiva della scienza del diritto amministrativo e di alcune generazioni di studiosi, si badi bene, non privi di talento, ma prigionieri del passato e del presente.

2.1. *Guido Zanobini e la costruzione del perfetto "sistema".*

Le coordinate, dunque, erano state tracciate dai padri fondatori. Si trattava di scandagliare, censire ed ordinare.

Nell'adempiere a tale compito, fu importante il contributo di uno studioso pisano, allievo di Santi Romano, che, probabilmente, può essere considerato il più accurato sistematore della storia del diritto amministrativo italiano: Guido Zanobini ⁽⁵⁾.

Il giurista pisano, schivo e riservato, non fu molto dissimile, sotto il profilo caratteriale, dal suo maestro ⁽⁶⁾. Le differenze sul

⁽⁵⁾ I dati biografici riguardanti Zanobini sono scarni, come lo fu l'uomo, d'altronde: la sua vita fu pressoché interamente dedicata all'università. Per informazioni biografiche su Guido Zanobini (1890-1964) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁶⁾ Ci si affida, qui, al ricordo di Giovanni Miele: « Se n'è andato (...) in punta di piedi, come Gli avveniva di fare in tutti i casi della Sua esistenza, schivo com'era del "mondan rumore", alieno dalle pose di ispirato, da ogni minima tentazione di vanagloria. Un uomo, che anche per questo ha fatto onore alla casta degli studiosi, dove così raramente il carattere, l'onestà e la modestia si alleano all'ingegno e alla dottrina »; « uno spirito lucidissimo ed acutissimo (...) che sapeva all'occorrenza mostrare spregiudicatezza e fierezza, durezza e severità anche verso sé stesso » (G. MIELE, *Guido Zanobini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 523 e 525). Ed a quello di Massimo Severo Giannini (« Il parlare fermo e disadorno, l'aspetto valetudinario, il tono distaccato, erano i modi con cui si mostrava la persona; era sufficiente qualche breve colloquio perché l'Uomo si

piano scientifico, invece, furono piuttosto accentuate, come emergerà nel prosieguo.

Zanobini fu il maggiore cultore del metodo giuridico “postpandettistico”, anche in virtù delle doti di ordinatore (la sua costruzione ruotava sempre attorno ad una teoria o ad un principio, cui seguivano numerosi e minutissimi esempi di diritto positivo volti ad avvalorarli: una sorta di esercizio di strategia militare, di attento dispiegamento delle truppe sul terreno) e delle capacità espositive fuori dal comune (7). Egli fu tra i pochi giuspubblicisti “completi” della sua generazione (anche il diritto amministrativo iniziava a piegarsi al fenomeno della “specializzazione” disciplinare, che avrebbe condotto, di lì a pochi anni, alla frantumazione e parcellizzazione delle conoscenze scientifiche), provenendo dal diritto costituzionale ed avendo scritto opere importanti di diritto ecclesiastico e, soprattutto, di diritto corporativo (8).

Nel periodo giovanile, dopo aver elaborato una serie di contributi di diritto costituzionale (in particolare, sulla potestà regolamentare), si dedicò, sotto la guida romaniana, principalmente a delimitare i confini del diritto amministrativo, in una fase particolarmente delicata, in cui essi andavano espandendosi in modo costante e rapido. Come è stato rilevato da Giannini, nel periodo pisano, Romano fu per Zanobini « un Maestro nel pieno della forza creativa, non assorbito da altre attenzioni che non fossero quelle della scienza. Romano subito si rese conto delle attitudini del suo giovane allievo e non esitò ad inviarlo come proconsole per l’acquisizione di nuove province » (9).

mostrasse nella sua ricchezza interiore, fatta di fine cultura perfettamente padroneggiata e di chiarezza mentale di partizioni e di categorie, con una sicurezza di giudizi talora sconcertante, e anche con un impegno verace circa alcuni dati essenziali della vita pubblica, che lo portavano a parlare aperto anche in periodi in cui optare per il silenzio era più agevole » (M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, cit., 4).

(7) M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, cit., 8, ricorda « la perfetta chiarezza sistematica, e la magistralità dell’esposizione ».

(8) Si v. G. ZANOBINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, Vallerini, Pisa, 1933; Id., *Corso di diritto corporativo*, Giuffrè, Milano, 1936. Quest’ultima, in particolare, è considerata tra le opere più significative di Zanobini.

(9) M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, cit., 5.

In primo luogo, egli scandagliò la legislazione concernente i rapporti tra diritto amministrativo e diritto privato, dalla duplice angolazione dell'amministrazione del diritto privato⁽¹⁰⁾ (l'attività con cui lo Stato partecipava agli atti privati) e dell'esercizio privato di funzioni pubbliche⁽¹¹⁾ (attività dei privati dagli effetti pubblicistici: angolazione più produttiva di risultati); questa capillare attività istruttoria impegnò Zanolini per circa un lustro ed ebbe come centro la celebre monografia del *Trattato Orlando* su *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*⁽¹²⁾, che rappresentò il primo studio di rilievo su questo complesso tema. L'analisi del giurista pisano era fondata, per lo più, su materiale normativo, ma teneva in massima considerazione la principale dottrina italiana, francese e tedesca e, ogni tanto, anche la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa. Si procedeva per distinzioni e classificazioni teoriche, fondate su dati normativi, ma ricavate da esse attraverso un ragionamento serrato, con un classico approccio di tipo pandettistico, volto a dipanare i principali nodi teorici (si vedano, ad esempio, le questioni legate all'organo indiretto). Il tema dei rapporti tra pubblico e privato ha rappresentato una tra le costanti dell'opera zanoliniana, che è tornato più volte sull'argomento, anche dall'angolazione delle situazioni giuridiche soggettive⁽¹³⁾. In proposito, va segnalato il tentativo (questo sì, tipicamente romano e, non a caso, principalmente sviluppato da Salvatore Romano, figlio di Santi e noto civilista) di "invertire la rotta" in seno allo scambio culturale tra privato e pubblico e di trapiantare nozioni tipiche della pubblicità in ambito privatistico (e, dunque, da un lato,

(10) G. ZANOBINI, *L'amministrazione pubblica del diritto privato*, 1918, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, 19 ss.

(11) G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, 1920, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 87 ss.

(12) G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni pubbliche e dei servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, vol. II, parte 3, Società editrice libraria, Milano, 1920.

(13) G. ZANOBINI, *Interessi legittimi nel diritto privato*, 1943, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 345 ss.; si veda anche il più sintetico schizzo sul concetto di autonomia: G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Studi in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, Cedam, Padova, 1950, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 391 ss.

di mutare l'atteggiamento del diritto pubblico nei riguardi del diritto privato, da mero oggetto di "colonizzazione" concettuale a soggetto "impollinatore"), pur in una visione tranquillizzante dei confini distintivi tra pubblico e privato, prudentemente di ordine soggettivo (14).

In secondo luogo, egli si volse alla individuazione della linea di confine tra diritto amministrativo e diritto penale (15). A questo tema Zanobini dedicò il successivo quadriennio, con la pubblicazione, al termine del periodo di studio, della monografia sulle sanzioni amministrative (16). Si trattava, anche in questo caso, di affrontare un tema classico per il tramite di un'angolazione poco sondata e, comunque, attraverso un'articolazione originale ed un'analisi capillare del tema, che scendeva ad approfondire anche questioni estremamente minute, ma che contribuivano in modo importante a comporre il mosaico di teoria generale.

In terzo luogo, tornava ad avvicinarsi alla primigenia area di studi costituzionali, andando a vagliare i rapporti tra diritto amministrativo ed attività normativa, in riferimento sia ai regolamenti sia alla legge. Sulla potestà regolamentare particolarmente importante è il saggio del 1922 (17), nel quale Zanobini sosteneva l'autonomia di tale potere, che

(14) Secondo G. ZANOBINI, *Interessi legittimi nel diritto privato*, cit., 365-366, « come conclusione, perciò, possiamo fissare il seguente principio di ordine generale. La tutela indiretta degli interessi individuali si presenta, in ogni campo del diritto, come la conseguenza di una norma stabilita nell'interesse generale o nell'interesse obiettivo dell'intero ordinamento. Se tale norma si rivolge in modo obbligatorio agli organi dello Stato, o in genere della pubblica amministrazione, sicché l'interesse individuale resti tutelato contro il pericolo di un'azione anti-giuridica di questi, il detto interesse appartiene esclusivamente al diritto pubblico e si pone accanto ai diritti pubblici subiettivi, o fa parte di questi intesa l'espressione in senso ampio. Se, invece, la norma, pur rivolta alla tutela d'interessi pubblici, pone doveri e limitazioni oltretutto per gli organi dello Stato, pei soggetti di diritto privato, o addirittura soltanto per questi, in modo che fra privato e privato si attui la tutela indiretta che da essa discende per gli interessi individuali, questi ultimi appartengono al campo del diritto privato e si pongono sullo stesso piano dei diritti soggettivi privati ».

(15) G. ZANOBINI, *Rapporti fra il diritto amministrativo e il diritto penale*, 1921, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 127 ss.

(16) G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Bocca, Torino, 1924.

(17) G. ZANOBINI, *Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare*, in *Arch. giur.*, 1922, 17 ss.

deve formare oggetto di apposita attribuzione e trovare il suo fondamento in una specifica norma, sicché ne risultava che non tutti i soggetti pubblici fossero per ciò stesso dotati di tale potestà.

Le conclusioni di un saggio del 1923 sulla proprietà pubblica testimoniano l'atteggiamento formalista ed assolutamente devoto al metodo giuridico del giurista pisano, molto più tradizionale rispetto all'orientamento del maestro, Santi Romano. Afferma Zanobini: « Senza aggiungere altri esempi, si può dire che è sempre possibile trovare nel diritto positivo le norme atte ad illuminare sopra i due punti essenziali: della presenza o meno di un diritto reale, di proprietà o di servitù, a favore dello Stato, o altro ente territoriale, e della natura, privata o pubblica, di tale diritto reale. E, così essendo, non c'è ragione di ricorrere a regole astratte ed assolute, fornite dalle scienze economiche, sociali o politiche che possono corrispondere, ma possono anche non corrispondere alla realtà positiva del diritto, per risolvere le varie questioni che sorgono in materia di demanialità. È questo un argomento nel quale, come si vede dagli esempi enumerati, il diritto basta da solo a fornire all'interprete tutto quanto è necessario per risolvere volta per volta la questione ». Tutt'al più, dice Zanobini, è ammissibile ricorrere, oltre che all'interpretazione sistematica, all'interpretazione analogica, essendo quello della demanialità non un regime eccezionale, bensì « soltanto un regime particolare al diritto pubblico » (18).

La visione zanobiniana dei rapporti tra amministrazione e fonti del diritto costituisce la ulteriore dimostrazione della circostanza per la quale neppure tra i suoi allievi fece pienamente breccia, negli anni Venti e Trenta, la concezione romaniana dell'ordinamento giuridico (nella parte introduttiva del *Corso*, la teoria delle istituzioni riveste grande rilievo, ma poi prevale un'impronta più strettamente formalista e positivista), prevalendo, invece, la visione donatiana. Ciò emerge in modo evidente nel più noto tra i saggi di Zanobini, *L'attività amministrativa e la legge* (19), in cui, come rilevato da

(18) G. ZANOBINI, *Il concetto della proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, 1923, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 200-201.

(19) G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, 1924, anche in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., 203 ss.

Giannini, « la teorica di provenienza pandettistica del necessario-fondamento legale dell'attività di pubblica amministrazione fu fissata al suo punto di massima trasparenza e precisione »⁽²⁰⁾. Come è noto, la tesi espressa da Zanobini è che l'amministrazione, nel perseguire i suoi fini (stabiliti dalla legge), abbia il compito di attuare la volontà dello Stato, espressa nella legge, sia che si tratti di attività vincolata, sia che si sia in presenza di attività discrezionale: « l'attività amministrativa, anche quando maggiore è la sua apparente libertà, si svolge sempre in obbedienza delle norme di legge »⁽²¹⁾.

Il saggio su *L'attività amministrativa e la legge* terminava con alcune considerazioni di metodo, apparentemente avulse dal resto del discorso, ma che di esso costituivano il portato. Nel paragrafo finale dello scritto, infatti, si esaminavano i confini dello studio del diritto amministrativo e si verificava se la disciplina dei vari rami della pubblica amministrazione (il cd. diritto amministrativo speciale) dovesse essere oggetto del diritto amministrativo o della scienza dell'amministrazione. Zanobini optava decisamente per quest'ultima soluzione, sul rilievo che il diritto pervade, indirizza e regola ogni attività dell'amministrazione, non essendo gli scopi dell'amministrazione « cosa puramente politica e di pratica amministrativa »: « per tal modo, noi ci professiamo seguaci di quel sistema, tutto italiano, che alle parti relative all'esposizione dell'ordine giuridico amministrativo e dell'organizzazione personale e materiale della amministrazione, fa seguire altre parti, nelle quali, sia pure in forma meno diffusa, si studia la disciplina giuridica dei vari rami della pubblica amministrazione »⁽²²⁾. Zanobini preparava il terreno alla stesura del suo celebre corso-trattato.

Con il tramontare degli anni Venti, difatti, l'opera di esplorazione e di scandaglio perimetrale del diritto amministrativo poteva dirsi terminata e Zanobini volgeva l'attenzione all'attività di sistemazione di interi settori del diritto.

Dapprima, quasi a guisa di esperimento, egli si dedicò al diritto ecclesiastico e, soprattutto, al diritto corporativo.

(20) M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, cit., 7.

(21) G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, cit., 212.

(22) G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, cit., 218.

Il *Corso di diritto corporativo* costituì il massimo banco di prova per il suo talento sistematore. Si trattava di dare ordine ad un groviglio inestricabile di norme, che aveva gettato in confusione anche la giurisprudenza. « Orbene », come è stato rilevato da Giannini, « nel *Corso* di Zanobini tutta la materia usciva ordinata e ridotta a linee armoniose; sembrava addirittura che il legislatore avesse costruito un sistema, improntato alla più alta e sicura consapevolezza, che si prestava ad essere esposto così, semplicemente, quasi che avesse dietro di sé una disciplina ormai antica e consolidata » (23).

A partire dalla metà degli anni Trenta, si dedicò, per un ventennio, alla elaborazione della sua opera principale, il monumentale trattato intitolato *Corso di diritto amministrativo*, articolato in cinque volumi: principi generali, giustizia amministrativa, organizzazione, beni e mezzi, attività amministrativa (più un sesto di indici) (24). Anche in questo caso, l'approccio era tipicamente pandettistico: il sistema del diritto amministrativo era, negli anni Trenta, ancora di puro impianto privatistico (si veda lo schema del primo volume: soggetti, oggetti, fatti, atti, responsabilità), un po' come se di acqua sotto i ponti non ne fosse, nel frattempo, scorsa. L'opera, tuttavia, rappresentava un *unicum* nel panorama del diritto amministrativo non soltanto italiano, ma anche europeo, perché forniva un inquadramento sistematico completo, a tutto spettro, al diritto amministrativo. Non si trattava esclusivamente di sistemazione: in molti settori, egli mise ordine ove prima regnava il disordine e fornì soluzioni nuove a diverse questioni. Soprattutto, il *Corso di diritto amministrativo* diede una base di stabilità e di solidità alla materia che essa, prima, non possedeva e permise alla scienza di attraversare, in una fase politica tormentata, « un periodo di riflessione e sistemazione pacata di un sistema: sistemazione definitiva, di rara perfezione e nitore, di non superata chiarezza nella definizione delle sue linee direttrici e dei suoi contorni » (25). Si ebbe, per

(23) M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, cit., 9.

(24) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1936-50. Accanto ad esso vanno ricordati anche il *Corso di diritto ecclesiastico*, Vallerini, Pisa, 1932, ed il *Corso di diritto corporativo*, Giuffrè, Milano, 1935.

(25) G. MIELE, *Guido Zanobini*, cit., 524.

qualche tempo, l'illusione di poter davvero edificare il "perfetto sistema" del diritto amministrativo. Si sarebbe scoperto, di lì a qualche anno, che di illusione si trattava e che la costruzione peccava per staticità, statalismo, purismo e formalismo. Proprio i pregi maggiori dell'opera, la chiarezza, l'impersonalità, la simmetria ne rappresentavano i sintomi « di una concezione scarsamente prospettica del diritto e dell'analisi giuridica stessa. (...) L'effetto è quello del succedersi di una serie di esposizioni, per così dire, planimetriche; il movimento non si vede » (26). Il diritto amministrativo si fondava, per Zanobini, su principi generali ed universali, affatto cangianti da un'epoca all'altra (27). E ciò spiega, in parte, per quale ragione le grandi riforme di struttura degli anni Trenta rimasero marginali nel quadro sistematico zanobiniano, per difetto di ottica e per assenza di uno strumentario adeguato a studiare le trasformazioni dell'apparato amministrativo: « la sua bella costruzione simmetrica è ottenuta grazie ad un processo di omissione o di riduzione selettiva o di accantonamento su un piano inferiore di dati non aderenti al sistema. Il piano inferiore, descrittivo, alleggerisce l'altro, consente di soddisfare qui il bisogno di ordine » (28).

In un certo senso è corretto quanto affermato da Giovanni Miele nel breve scritto in memoria e, cioè, « che forse con Lui si chiude un capitolo della nostra scienza e se ne apre un altro ». Più discutibile, invece, è la successiva considerazione compiuta da Miele, per cui « Egli ha gettato un ponte fra due epoche: e il Suo apporto dovrà considerarsi insostituibile, perché Egli ha saputo

(26) S. CASSESE, *Guido Zanobini e il sistema del diritto amministrativo negli anni Trenta*, in *Pol. dir.*, 1974, 703-704.

(27) G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., vol. I, 46 (si cita dalla VIII edizione, del 1958). Si vedano, poi, le pagine 52 e 54, secondo cui « ogni scienza giuridica deve avere per oggetto un determinato ordinamento positivo e questo deve esaminare, nei suoi principi generali e nelle sue norme particolari. (...) Lo studioso non deve sostituire i detti elementi sostanziali a quelli puramente logici, interpretativi e costruttivi, da cui risulta costituito il sistema scientifico dell'indagine giuridica. (...) Per quanto riguarda la presente trattazione, essa è informata al concetto che il criterio costruttivo debba presiedere all'esposizione di un complesso di principi generali, concernenti la natura delle pubbliche amministrazioni, i loro rapporti giuridici, i fatti ed atti che a questi danno luogo, gli istituti processuali destinati alla loro attuazione ».

(28) S. CASSESE, *Guido Zanobini*, cit., 710.

preparare il passaggio, senza rompere una continuità ideale e senz'altro pregiudicare un patrimonio di elevatissimo valore, qual'è quello rappresentato dai Maestri che lo precedettero» (29). In realtà, dallo stesso tenore complessivo dello scritto di Miele si evince chiaramente come Zanobini possa essere considerato pienamente uno scienziato degli anni Trenta, con tutto il peso dei vincoli giuridici e politico-sociali che ciò ha implicato: e, dunque, se pure egli ha posto le premesse per l'edificazione di un passaggio ideale tra due epoche, quel ponte, tuttavia, non ha neppure iniziato a varcarlo.

2.2. *Enrico Guicciardi ed Antonio Amorth: le diverse vie del metodo giuridico.*

Negli anni Trenta, come si è accennato in precedenza, vi fu sostanziale continuità tra la generazione dei padri fondatori della scienza italiana del diritto amministrativo e quella successiva.

Tale continuità, peraltro, assunse connotazioni diverse, perché andarono sviluppandosi le distanze tra le diverse tendenze applicative del metodo e crebbe anche il processo di specializzazione che condusse, gradualmente, ad un allontanamento tra gli studi di diritto costituzionale e quelli di diritto amministrativo.

Il periodo in questione si segnala per la ricca messe di giovani giuristi, che, pur fornendo un sicuro apporto alla scienza del diritto amministrativo, rimasero, tuttavia, tra il periodo fascista ed il secondo dopoguerra, esecutori di un disegno tracciato in altra epoca dai maestri e non più adeguato ai tempi: si pensi, tra gli altri, soltanto per fare qualche esempio (e seppur con diverse connotazioni e sensibilità), agli studi di Arnaldo De Valles (30), Pietro Bodda (31),

(29) G. MIELE, *op. e loc. ult. cit.*

(30) A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, 2 voll., Cedam, Padova, 1931 e 1936. Lo stesso autore aveva già pubblicato, in epoca precedente, il noto studio su *La validità degli atti amministrativi*, Athenaeum, Roma, 1916 (ristampato nel 1986, con prefazione di Antonio Amorth).

(31) P. BODDA, *I regolamenti degli enti autarchici*, Bocca, Torino, 1932; ID., *La nozione di causa giuridica della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Istituto giuridico della R. Università di Torino, Torino, 1933.

Per informazioni biografiche su Pietro Bodda (1904-1965) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

Renato Alessi ⁽³²⁾, Roberto Lucifredi ⁽³³⁾, Pietro Gasparri ⁽³⁴⁾, Raffaele Resta ⁽³⁵⁾.

E si trattava, è bene precisare, di un apporto di tipo prettamente

⁽³²⁾ R. ALESSI, *Intorno ai concetti di causa giuridica, illegittimità, eccesso di potere*, Giuffrè, Milano, 1934; ID., *La revocabilità dell'atto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1936; ID., *La responsabilità della pubblica amministrazione*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1939-41; ID., *La revoca degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1942; ID., *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale*, Giuffrè, Milano, 1946.

Per informazioni biografiche su Renato Alessi (1905-1978) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽³³⁾ R. LUCIFREDI, *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, 2 voll., Cedam, Padova, 1934 e 1935; ID., *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Giuffrè, Milano, 1939.

Per informazioni biografiche su Roberto Lucifredi (1909-1981) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽³⁴⁾ P. GASPARRI, *L'invalidità successiva degli atti amministrativi*, Nischi Listri, Pisa, 1939; ID., *Studi sugli atti giuridici complessi*, Nischi Listri, Pisa, 1939; ID., *L'amministrazione consultiva*, Nischi Listri, Pisa, 1942; ID., *La causa degli atti amministrativi*, Pacini Mariotti, Pisa, 1942.

Per informazioni biografiche su Pietro Gasparri (1910-1970) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

Gasparri fu uno studioso atipico, metodico, eclettico e, per certi versi, estroso, sostenitore della possibilità di applicazione di modelli matematici al ragionamento dello studioso di diritto amministrativo. Su Gasparri si v. ora A. BARTOLINI, *Pietro Gasparri: ultimo dei concettualisti, primo degli analitici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2009. Ed anche l'interessante volume *Pietro Gasparri. Corrispondenza accademica 1948-1968*, Margiacchi-Galeno, Città di Castello, 2008, che contiene il suo epistolario accademico ed un interessante saggio di C. LANZA, *Notizie biografiche* (p. 12 ss.), con allegato l'elenco delle pubblicazioni di Gasparri. Dall'epistolario emerge piuttosto chiaramente, da un lato, l'insofferenza del giurista livornese, che si sentiva reputava centrale sotto il profilo dell'apporto scientifico ed era invece esiliato in sedi universitarie decentrate e, dall'altro, l'astio personale nei confronti di Giannini, che non considerava superiore, ma favorito nella rapida ascesa da fattori familiari (« Francamente ciò che io riconosco nel confronto tra me e l'amico Massimo Saverio è il dato storico della sua maggiore anzianità accademica, anche se di età sono più anziano io. Sfido io: non sono mica figlio di un senatore del regime! Sono un povero provinciale che è arrivato senza guida e senza maestri e senza appoggi, non so come; forse perché al tempo della grandi ingiustizie c'era più giustizia di ora. Ma anzianità a parte, sul piano scientifico credo di aver diritto almeno a un giudizio di parità; e sul piano umano spero che tutto militi a mio favore », p. 65).

⁽³⁵⁾ R. RESTA, *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, Il foro amministrativo, Roma, 1932; ID., *La revoca degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1939.

tecnico-formale, dal momento che, con il passaggio al regime fascista, le voci dissonanti (con il regime, ma anche rispetto alla tradizione metodologica formalista) furono ben presto messe nelle condizioni di non nuocere: si vedano, tra gli altri, i casi, assai diversi tra loro (anche sotto il profilo della qualità della produzione scientifica), ma tutti significativi, di Errico Presutti, Silvio Trentin ⁽³⁶⁾ e Gustavo Ingrosso ⁽³⁷⁾.

Oltre a Zanobini, furono almeno tre gli studiosi di questa generazione, provenienti da percorsi scientifici diversi, che, stagliandosi sui loro coetanei, garantirono l'avanzamento del metodo giuridico, seguendo, peraltro, direzioni differenti: Enrico Guicciardi, Antonio Amorth e Giovanni Miele. Essi furono attivi anche in epoca successiva, in particolare nell'immediato secondo dopoguerra, e coltivarono allievi soprattutto in quel periodo; tuttavia, la loro produzione scientifica più significativa è legata agli anni Trenta e Quaranta del Novecento.

Enrico Guicciardi ⁽³⁸⁾ fu l'allievo prediletto di Donato Donati e traslò il rigore logico-matematico donatiano nel campo del diritto amministrativo, conseguendo risultati significativi in diversi settori e, in particolare, negli studi di giustizia amministrativa ⁽³⁹⁾.

Ciò che caratterizza l'opera di Guicciardi è, come in Donati, « il preciso tecnicismo dell'indagine, il collegamento logico tra i concetti, la possibilità di ridurre come su una lavagna le cose dette in

Per informazioni biografiche su Raffaele Resta (1905-1973) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽³⁶⁾ Su Trentin e Presutti si è già avuto modo di accennare in precedenza (circa Presutti al cap. III, par. 1 e 3.1 ed al cap. IV, par. 3; in ordine a Trentin al cap. IV, par. 3).

⁽³⁷⁾ Per informazioni biografiche su Gustavo Ingrosso (1877-1968) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽³⁸⁾ Un ritratto vivissimo di Guicciardi è stato disegnato da A. AMORTH, *Enrico Guicciardi*, cit., 1979 ss. Per informazioni biografiche su Enrico Guicciardi (1909-1970) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽³⁹⁾ Si v., in particolare, E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1942. Come ricordato da Amorth, Guicciardi iniziò nel 1936, con la prolusione padovana, « con una certa baldanza quella sistemazione della giustizia amministrativa, cui (...) ha dato un cospicuo apporto originale e personale, unanimemente riconosciuto ed ammirato: il frutto migliore e maggiore della sua attività di giurista e scienziato » (p. 1989).

elementi collegati fra di loro, come in un grande modello matematico, secondo indicazioni vettoriali. (...) Certo è che mediante questo tipo di lettura delle norme si è dimostrato come, ed era la qualità precipua del Guicciardi, si possano costruire dei sistemi logicamente coerenti » (40).

In Guicciardi « il talento intellettuale e l'acutezza nell'uso della logica e della dialettica si univano alla indefettibile esigenza della più scrupolosa preparazione con la quale si accingeva ad ogni lavoro; all'opera di meditazione cui si sottoponeva per raggiungere e presentare idee e soluzioni di problemi, che poi fermissimamente avrebbe difeso con una convinzione dalla quale era estremamente difficile rimuoverlo; infine, per non dire prima di tutto, ad una ferrea forza di volontà, che gli consentì di proporsi ed osservare, con tenacia ammirevole in un giovane ventenne, un rigoroso orario di lavoro, tanto pesante quanto però redditizio » (41).

L'uso, spinto all'eccesso, della logica donatiana si avverte in modo evidente nella corposa monografia di esordio, su *Il demanio*, che è tutta costruita sul rinvenimento iniziale dei tre requisiti del bene demaniale (la qualità di bene immobile, l'appartenenza ad un ente pubblico territoriale e, in particolare, il terzo, per cui proprietà pubblica è la « proprietà necessaria all'ente pubblico per lo svolgimento di certe sue funzioni e quindi per l'adempimento di certi suoi fini » (42)), per cui da essi il percorso si dipana con lo svolgersi di una serie di conseguenze inevitabili, fondate sulle premesse iniziali. Ciò partendo dal basso e, cioè, dalla ricostruzione delle norme vigenti ed in dialogo con le principali teorizzazioni dottrinali, queste ultime esaminate in chiave critica, a supporto delle tesi esposte o, più spesso, a contrassegnare la distanza rispetto alla propria ricostruzione: ma sempre un dialogo formale, non vivo, non effettuale, bensì

(40) F. BENVENUTI, *Presentazione*, in E. GUICCIARDI, *Il demanio*, ristampa anastatica del volume del 1934, Cedam, Padova, 1989, IX-X.

(41) A. AMORTH, *Enrico Guicciardi*, cit., 1985.

(42) E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Cedam, Padova, 1934, 15. Di qui la celebre definizione guicciardiana di bene demaniale, per cui è « demaniale, e quindi oggetto di proprietà pubblica, ogni bene immobile, appartenente ad un ente pubblico territoriale, e necessario ad una funzione esclusiva dell'ente stesso, che ad essa lo abbia destinato » (E. GUICCIARDI, *Il demanio*, cit., 74).

inquadrato in un'ottica estetica di rotondità di linee di ragionamento.

L'obiettivo perseguito è quello di dare forma sistematica al dato positivo, che rappresenta certamente il suo faro ed il principale oggetto di studio: attorno ad esso nasce e si sviluppa la perfetta teoria, frutto di lucido ragionamento e perfezione logica del discorso.

Tale tecnica di analisi consentì a Guicciardi di ottenere risultati produttivi negli studi di giustizia amministrativa e, in particolare, in relazione ai profili della difesa dei diritti del cittadino nei confronti del potere amministrativo.

In tale settore, Guicciardi elaborò formule e teoremi che sono passati alla storia della scienza del diritto amministrativo, quali quello della negazione del carattere sostanziale dell'interesse legittimo (e del cittadino come portatore di un interesse di fatto da esercitare meramente quale titolo di legittimazione processuale) ⁽⁴³⁾ e, soprattutto, quelle della distinzione tra norme di azione e norme di relazione o anche dell'equazione illegittimità: giudice amministrativo=illiceità:giudice ordinario, che fornirono puntello ed ancoraggio a resistenti mitologie concernenti le dinamiche di tutela del privato nei confronti delle pubbliche amministrazioni. E, difatti, il prodotto di maggior pregio della produzione guicciardiana è certamente il volume su *La giustizia amministrativa*, del 1942, più volte ristampato, che ebbe grande fortuna dentro e fuori dei confini nazionali ⁽⁴⁴⁾, « opera straordinaria per chiarezza, compiutezza, efficacia didattica e scientifica » ⁽⁴⁵⁾. Ma che era frutto degli sviluppi

⁽⁴³⁾ Come rilevato da L. MAZZAROLLI, *Presentazione*, in E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, ristampa del volume del 1942, Cedam, Padova, 1994, VIII, « ciò che conta è che nella costruzione guicciardiana, una volta identificati, fra gli interessi di fatto, quelli al cui portatore (in ragione dei particolari caratteri che li connotano) va riconosciuto il potere di agire in sede giurisdizionale per ottenere dal giudice amministrativo l'annullamento dell'atto che abbia inciso su uno di essi, ogniqualvolta risulti violata una delle norme concernenti tale atto, nessun rilievo assumono i motivi — e gli interessi — per i quali tali norme possono ritenersi essere state adottate ». Da ciò, dunque, ne deriverebbe un paradossale ampliamento delle tutele del cittadino, anziché una diminuzione.

⁽⁴⁴⁾ E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1942.

⁽⁴⁵⁾ G. FALCON, *Norme di relazione e norme d'azione (tradizione e vicende della giustizia amministrativa nella dottrina di Enrico Guicciardi)*, in *Dir. soc.*, 1974, 379.

della brillante proluzione padovana del 1937, che già conteneva *in nuce* i principali elementi della riflessione guicciardiana in materia processuale (46).

La ricerca di un tutto tondo sistematico (e, peraltro, dai risvolti pratici evidenti) è pienamente riscontrabile nella costruzione guicciardiana della giustizia amministrativa. Suo obiettivo principale, come è noto, è la negazione della categoria dell'interesse legittimo quale *causa petendi* attiva nei giudizi amministrativi, dal momento che o vi è un diritto soggettivo o un interesse semplice o di fatto. Come in tutte le altre opere di Guicciardi è un'idea-forza ad assumere rilevanza cruciale ed a comportare, a cascata, una serie di automatiche conseguenze: « le norme che regolano l'attività amministrativa nell'interesse pubblico pongono nell'amministrazione (...) delle potestà che costituiscono l'esplicazione dei suoi diritti e dei suoi doveri (...) presuppongono già costituito il sistema dei diritti e doveri dell'Amministrazione verso il cittadino, e solo ne regolano l'esercizio nel modo più conforme all'interesse pubblico » (47). Sicché, il giudizio amministrativo è il luogo di tutela dell'interesse pubblico ed il cittadino è titolare di un interesse di mero fatto, essendo semplicemente legittimato a proporre il ricorso, ma non avendo nulla a pretendere in seno al processo amministrativo. Di qui le due celebri serie elaborate dal professore padovano, che rinven- gono l'origine nella distinzione tra norme di relazione (diritto sog- gettivo, atto illecito, risarcimento del danno, giudice ordinario) e norme d'azione (interesse, atto illegittimo, annullamento dell'atto, giuridice amministrativo) (48).

(46) E. GUICCIARDI, *Concetti tradizionali e principii ricostruttivi nella giustizia amministrativa*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, 51 ss.

(47) E. GUICCIARDI, *Concetti tradizionali*, cit., 59-60.

(48) Come è stato rilevato da G. FALCON, *Norme di relazione e norme d'azione*, cit., 396-397, « la dottrina del Guicciardi fu l'estremo tentativo di conciliare e sviluppare armonicamente sia la prospettiva del 1865 sia quella che aveva condotto al giudice amministrativo, fondando le due giurisdizioni rispettivamente sull'ordinamento delle norme di relazione e sull'ordinamento delle norme d'azione. Ma per quanto egli abbia cercato di mantenere paralleli e reciprocamente indipendenti i due sistemi di norme, essi tendevano irresistibilmente a porsi nei termini di una subordinazione tra norme istitutive e norme specificative del potere amministrativo, e per questo l'intero sistema, al di là della sua perfetta simmetria, ci appare percorso da un intero movimento, che è quasi la sintesi ed il simbolo dell'intero pluridecennale sviluppo della giustizia amministrativa; in

Come è stato notato, con la consueta acutezza, da Feliciano Benvenuti, nel secondo dopoguerra Guicciardi finì per occuparsi quasi esclusivamente di temi legati al processo amministrativo « perché esso si distaccava più di qualunque altro da ogni contesto di carattere sociale »⁽⁴⁹⁾, consentendo la costruzione di modelli eleganti e precisi schemi ed evitando la commistione con elementi storici e sociologici, cui sarebbe stato più complicato sfuggire, trattando di altre tematiche, nel trasformato clima del secondo dopoguerra.

E, difatti, non vi è autore, tra quelli esaminati in questo libro, che non appaia più lontano dai tempi e dalle sensibilità odierne, di Enrico Guicciardi.

Le formule ed i teoremi guicciardiani, d'altra parte, proprio perché derivanti da utilizzo astratto della logica giuridica, finivano talvolta per produrre effetti distorti in sede di trasposizione dell'impianto teorico nella realtà sociale: si veda, ad esempio, la tesi dell'atto politico quale atto amministrativo necessariamente legittimo e, perciò, insindacabile da parte del giudice⁽⁵⁰⁾.

Peraltro, Antonio Amorth ha rilevato che nel secondo dopoguerra Guicciardi si allontanò gradualmente dal rigido metodo donatiano: « l'ormai lungo contatto con la giurisprudenza amministrativa (...) e l'esercizio professionale in questo campo [avevano] scosso in lui la credenza in talune idee o soluzioni di problemi, ricercate ed accolte da giovane professore fiducioso nella logica giuridica e quindi convinto della catena di conseguenze derivabile da un principio o da una premessa maggiore »⁽⁵¹⁾.

Fatto sta che Guicciardi fu certamente, negli anni Trenta e Quaranta, il maggiore esponente di quella nutrita area di studiosi del diritto amministrativo, tecnicamente dotati, ma tenacemente ancorati ai dettami dei fondatori e restii a comprendere quanto l'integrale applicazione del metodo giuridico fosse oramai inadeguata a raffrontarsi con una realtà sociale, politica, economica profondamente

questo senso sembra giusto riproporre, a conclusione, l'incisivo giudizio [espresso da Giannini nelle *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, 527] secondo cui Guicciardi fu "l'ultimo dei classici e il primo dei moderni" ».

⁽⁴⁹⁾ F. BENVENUTI, *Presentazione*, cit., IX.

⁽⁵⁰⁾ E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, Cedam, Padova, 1937.

⁽⁵¹⁾ A. AMORTH, *Enrico Guicciardi*, cit., 1993.

mutata rispetto a quella in cui esso aveva attecchito e si era sviluppato.

D'altra parte, egli fu completamente intriso dei risultati raggiunti dalla cd. dogmatica giuridica nella sua epoca e devoto a quel metodo di ricerca donatiano che parve costituire un insuperabile punto di arrivo per la scienza giuridica. Sicché, se Guicciardi fu un giurista perfettamente addentro al suo tempo nel ventennio fascista, egli fu, per converso, totalmente estraneo all'epoca che seguì.

Parzialmente diverso fu il percorso di Antonio Amorth⁽⁵²⁾, allievo di secondo grado di Ranelletti (era giunto a Ranelletti per il tramite di Francesco Rovelli) e strettamente legato a Giuseppe Dossetti. Da un lato, egli può considerarsi il più attento applicatore del metodo contenutistico ranellettiano nella parte centrale del secolo, dapprima con studi sulla gerarchia e sul merito amministrativo e, poi, nel secondo dopoguerra, con saggi sulla Costituzione e sulle regioni; dall'altro, però, il suo apporto andò oltre tale indirizzo, poiché gli studi di Amorth, pur potendosi considerare ancora totalmente all'interno dei confini applicativi del metodo giuridico⁽⁵³⁾, avevano ridisegnato l'analisi contenutistica con caratteri propri ed originali, frutto anche della « curiosità intellettuale unita ad una sensibile apertura metodologica »⁽⁵⁴⁾ e, in particolare, della consapevolezza storica e sociale (anche in questo influenzato da Rovelli).

Chiuso, riservato ed umbratile nelle relazioni personali⁽⁵⁵⁾,

(52) Per notizie biografiche su Antonio Amorth (1908-1986) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro. Si v., inoltre, G. VIGNOCCHI, *Ricordo di Antonio Amorth*, in *Arch. giur.*, 1987, 5 ss.; S. GALEOTTI, *Antonio Amorth*, in *Jus*, 1989, 3 ss.

(53) La sua professione di fede alla tradizione ed al metodo giuridico è contenuta in A. AMORTH, *Il diritto amministrativo*, cit., 111 ss.

(54) M. NIGRO, *Un ricordo per Amorth*, in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. III, cit., 1838.

(55) Sul rapporto tra Amorth ed i suoi allievi è interessante la testimonianza di Mario Nigro, che, sotto questo profilo, accomuna Amorth a Mortati: « nei confronti di coloro che si professavano loro allievi, essi si sono posti esclusivamente come testimoni di vita e di esperienza, portatori di una testimonianza più alta e più ricca delle altre, ma pur sempre una testimonianza cioè una voce fra le voci, la quale non nega anzi postula per sua stessa necessità il confronto e il dialogo. Per Amorth e Mortati, si vedeva chiaro in entrambi, impegno e umiltà sono le principali doti del maestro » (M. NIGRO, *Un ricordo per Amorth*, cit., 1841-1842).

Amorth si esaltava nella scrittura, dove le sue capacità speculative spiccavano per « l'ingegno costruttivo e critico, per la sua sensibilità storica e sociale, per l'eleganza e vivacità della sua scrittura, qualità tutte compresenti in una personalità di esemplare rettitudine e forza morale » (56). Come Rovelli, al quale rimase sempre affettivamente legato, egli fu più versato per i saggi brevi e densi, essenziali e centrati sul problema. Ed anche i suoi lavori monografici furono improntati a snellezza, mai "gonfiati" o devianti rispetto al bersaglio designato. Questo spiega, tra l'altro, la minuta cura che accompagnò tutti i suoi scritti, compresi quelli di minore mole (talune recensioni, talvolta ricche di aculei, costituiscono contributi preziosi; la sua penna, inoltre, fu particolarmente felice e vivace nel ricordare l'opera di grandi giuristi del passato o suoi contemporanei), per i quali si avverte immediatamente come il lavoro preliminare dovesse essere stato ugualmente certosino.

Amorth può essere considerato senza dubbio un giurista della terra di mezzo, simbolo del passaggio dal regime fascista alla rinascita dell'immediato dopoguerra, poiché, pur sempre ossequioso verso la tradizione, si era gradualmente spostato su posizioni di maggiore apertura.

La sua produzione può essere ripartita in due parti.

La prima è quella del rigoroso ed asettico contenutismo ranellettiano degli scritti giovanili. Ne costituiscono probante esempio la sua prima pubblicazione, il saggio su *I contributi pecuniari concessi dallo Stato ad enti pubblici e privati*, del 1931; le limpidissime note a sentenza sul *Foro lombardo*, del 1932-35; le numerose e puntuali voci redatte per il *Novissimo Digesto Italiano* tra il 1937 ed il 1940; il lungo e denso saggio su *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, pubblicato sull'*Archivio di diritto pubblico* del 1938, in cui, dopo aver distinto tra attività privata delle pubbliche amministrazioni ed attività amministrativa di diritto privato, segue le sorti di quest'ultima; ma, soprattutto, i due studi monografici su *La nozione di gerarchia* e su *Il merito dell'atto amministrativo* (57).

(56) S. GALEOTTI, *Antonio Amorth*, cit., 10.

(57) A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Vita e pensiero, Milano, 1935; ID., *Il merito dell'atto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1939.

In questi cimenti monografici l'indole "umanistica" di Amorth resta inevitabilmente compressa dall'analisi di stretta logica giuridica, sebbene faticosi a mantenersi nei binari della tradizione. Ciò si intuisce sin dall'anomala scelta dei temi (poco studiati e mai con taglio monografico). Ma si percepisce ancor più chiaramente, da un lato, dal rilievo cruciale che assume, nella riflessione amorthiana, lo snodo organizzativo (con il fenomeno organizzativo protagonista anche negli studi sull'attività) e, dall'altro, dall'approccio peculiare ai principi, che si spinge talvolta ai confini estremi del giuridico (e, forse, anche oltre) e che contiene indubbi, seppur velati, richiami al diritto naturale.

Se il primo profilo risulta evidente nel fine ricamo di logica che è lo studio sulla nozione di gerarchia, distinta in rapporto gerarchico (quale rapporto di subordinazione) ed in ordinamento gerarchico (quale particolare ordinamento di competenze, uffici, per gradi successivi), il secondo sarebbe stato assai meno scontato rinvenirlo, data l'epoca in cui fu scritto, nello studio sul merito (che può essere certamente considerato uno tra i lavori monografici di maggior rilievo degli anni Trenta). Nella prima parte, egli compie con grande levità e sicura padronanza un'analisi, piuttosto distante dai tradizionali canoni, del principio di opportunità e delle regole di buona amministrazione, per poi passare ai profili, più tecnico-formali, concernenti gli effetti e la giurisdizione.

Queste tenui aperture annunciano la trasformazione del secondo dopoguerra, in seno alla quale Amorth non appare affatto un giuspubblicista fuor d'epoca, come, per certi versi, invece, si potrebbe dire sia di Zanobini sia di Guicciardi, ma integrato con le trasformazioni verificatesi e, in particolare, con il nuovo tessuto costituzionale, che, difatti, diviene il privilegiato oggetto dell'indagine amorthiana nell'età repubblicana.

Tuttavia, la percezione di un'esigenza di cambiamento di rotta da parte della scienza del diritto amministrativo era maturata in Amorth già prima del nuovo ordine repubblicano. Se ne rinviene la conferma in uno scrittarello lucidissimo del 1941, dal titolo eccessivamente modesto, rispetto ai contenuti, di *Rassegna di dottrina di diritto amministrativo*, che termina con « un appello ad una maggiore concretezza degli studi dogmatici. Che il diritto amministrativo

abbia bisogno di dogmatica non v'è dubbio, ma non di rado si dimentica (e tra i dimentichi mi ci metto, se volete, anche'io) che il bisogno di tale dogmatica nasce soprattutto perché il diritto amministrativo è un mare di leggi, un mare di carte veramente, ma nel quale è tanto difficile navigare. In ciò il diritto costituzionale è diverso e, vorrei quasi aggiungere, più fortunato: libero dalla farragine delle leggi, anche per questo la sua dogmatica può essere più libera e più alta. Nel diritto amministrativo non dovrebbe perdersi mai il contatto con la realtà del diritto amministrativo, cioè la zona dei rapporti concreti della vita che esso regola e che conferisce ad esso una sua particolarità. Ma forse l'amore delle leggi, più forte di quello delle teorie, è un frutto dell'esperienza, ignoto quindi ai più giovani cultori della scienza giuridica, ai quali peraltro — e questo non è del tutto un bene — si deve oggi la maggior produzione monografica anche nella nostra materia »⁽⁵⁸⁾.

Con l'adombrarsi delle certezze di regime, si incrinava anche, presso i giuristi più attenti (ad esempio, analoghe considerazioni, nel medesimo torno di tempo, furono formulate da Arturo Carlo Jemolo), la devozione per la dogmatica fine a sé stessa, che, peraltro, aveva consentito ad una serie di giovani studiosi, non allineati con le idee totalitarie, ma non versati caratterialmente per l'azione e per l'assunzione di posizioni di aperta e critica rottura, di compiere il proprio percorso di ricerca per vie neutre e sfumate (con andamento carsico). Alcuni tra essi, invece, furono pienamente protagonisti della ricostruzione istituzionale del paese, una volta tornati a sufficienti condizioni di normalità della vita sociale (un percorso tutto sommato non difforme a quello di Amorth può essere considerato, sotto questo particolare punto di vista, quello di Mario Bracci⁽⁵⁹⁾,

(58) A. AMORTH, *Rassegna di dottrina di diritto amministrativo*, in *Jus*, 1941, anche in ID., *Scritti giuridici. 1940-1948*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, 621.

(59) Sulla produzione giuridica e sull'attività politica di Mario Bracci, M. CANTUCCI-A. RASELLI, *Mario Bracci. Maestro di diritto e di vita*, in *Studi senesi*, 1960, III ss., con dati biografici e bibliografia completa a cura di E. Balocchi. Sui dati biografici, anche P. CRAVERI, *Mario Bracci*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XIII, 1971, 618 ss.; nonché E. BALOCCHI, *Nota biografica*, in A. CARDINI-G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci. Nel centenario della nascita (1900-2000)*, Il Mulino, Bologna, 2001, 167 ss. Alcune informazioni biografiche, infine, sono state rinvenute nel fascicolo personale, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato. Per informazioni biografiche su

che, peraltro, in quanto firmatario del manifesto Croce del 1925, fu sempre tenuto sotto stretto controllo dalle autorità fasciste ⁽⁶⁰⁾).

Mario Bracci (1900-1959) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

Sui primi contributi monografici, in materia di atto amministrativo (*La proposta in diritto amministrativo. Contributo allo studio delle manifestazioni di volontà della pubblica amministrazione*, Athenaeum, Roma, 1925; *Dell'atto complesso nel diritto amministrativo*, Scuola tipografica sordomuti, Siena, 1927), si v. lo studio di G. CIANFEROTTI, *I primi scritti di Mario Bracci e la cultura della « generazione del Novecento »*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 141 ss.; inoltre, L. PARLANTI, *L'atto complesso nel pensiero di Mario Bracci*, in *Studi senesi*, 2001, 178 ss. e 469 ss. Si vedano, inoltre, i saggi in materia di responsabilità (*La pensione di guerra. Contributo alla teoria della responsabilità dello Stato*) e di rapporti tra Stato e cittadino (*Ordine pubblico e diritto pubblico nei rapporti familiari*). Tra gli scritti successivi all'ordinariato va ricordato almeno lo studio monografico su *Italia, Santa Sede, Città del Vaticano* (Cedam, Padova, 1931). Un'analisi approfondita del contributo giuridico di Mario Bracci è in G. BRANCA, *Ricordo di Mario Bracci*, cit., 143 ss.

⁽⁶⁰⁾ Ne costituisce un primo evidente sintomo la lettera di richiesta di informazioni spedita, in data 23 aprile 1927, dal Ministro della pubblica istruzione, Bodrero, al Prefetto di Sassari: « Prego la S.V. di voler fornire a questo Ministero (Direzione generale dell'istruzione superiore) esaurienti informazioni sulla condotta morale, civile e politica del sig. prof. Bracci Mario, professore incaricato presso la R. Università di codesta città. Tali informazioni occorrono a questo Ministero per decidere dell'ammissione del predetto signore Bracci ad un concorso a cattedra universitaria. Pregasi di voler fornire le informazioni con cortese sollecitudine ». Il Prefetto rispondeva il 27 maggio 1927: « Il Prof. Mario Bracci, di questa Regia Università, è persona di condotta morale e civile ottima. Politicamente il Prof. Bracci non ha seguito il movimento fascista, ma occorre rilevare che egli si mantiene corretto e riservato in materia politica e non risulta abbia manifestato sentimenti men che riguardosi all'attuale regime ». Ed anche il Podestà di Siena, il 12 aprile 1927, aveva definito Bracci di « ottima condotta morale ». Si cercavano appigli, forse, per impedire a Bracci la partecipazione al concorso sassarese.

Una seconda testimonianza è data da una lettera, del 7 dicembre 1931, con cui il presidente dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI), comunicava al Ministro dell'Educazione nazionale, Giuliano Balbino, che « il Tenente Bracci Mario ordinario presso la R. Università di Siena, tenente in congedo, come uno dei più restii a compiere il dovere di iscrizione voluto dalla legge 24 dicembre 1928. Ricorro alla tua cortesia perché tu voglia, con la tua autorità, indurlo all'osservanza della legge che non ammette inadempienze specie da parte di chi, essendo preposto in grado così eminente, all'educazione nazionale, deve essere esempio di scrupolosa osservanza delle leggi dello Stato. Grato per l'azione che vorrai svolgere e per le notizie che al riguardo vorrai fornirmi, ti saluto cordialmente ». Il 30 dicembre 1931 il Ministro scriveva al Rettore dell'Università di Siena, Bernardino Lunghetti, chiedendo informazioni al

Una trasformazione, peraltro, che non significò affatto, per Amorth, cesura e rottura con la tradizione, bensì soltanto una lieve manipolazione e commistione dell'atteggiamento dogmatico con elementi realistici, in direzione di una più ampia consapevolezza del processo evolutivo storico-sociale, ma forse semplicemente ritornando a quel modo orlandiano di concepire i criteri tecnici, depurato dall'eccessivo formalismo dei « puristi ad oltranza » (61).

Mutamento, però, che significava un maggior impegno attivo del giurista nella vita politico-sociale del paese. Proprio in uno scritto del 1942 Amorth usciva, con la consueta sobrietà, dal guscio del tecnicismo neutro, utilizzando, attraverso un artificio letterario, un vecchio libro di Federico Persico per prospettare una riforma istituzionale improntata alla pluralità di partiti, alla partecipazione popolare alla vita politica, all'ascesa dei migliori nelle sedi di rappresentanza politica, al principio democratico (62). Un intervento critico velato e mascherato, ma, tutto sommato, coraggioso, per l'epoca.

Fu con il saggio del 1944 sulla concezione dello Stato (63),

proposito. Il Rettore rispondeva, il 7 gennaio 1932, che la notizia era priva di fondamento e che « lo stesso prof. Bracci mi ha dichiarato che la sua iscrizione alla UNUCI è in corso e che il ritardo in tale adempimento è dovuto a cause indipendenti alla di lui volontà ». Ma il 14 marzo 1932 il presidente dell'UNUCI scriveva nuovamente al Ministro, segnalando che « a tutt'oggi, a malgrado delle reiterate richieste fatte dal Capo Gruppo Siena e l'interessamento spiegato dal Magnifico Rettore dell'Università, detto ufficiale non ha ancora soddisfatto gli obblighi di cui trattasi ». L'11 maggio 1932 il Ministro si rivolgeva nuovamente al Rettore, il quale, il successivo 19 maggio chiudeva il caso con la seguente comunicazione: « Mi pregio comunicare integralmente quanto il Prof. Mario Bracci di questo Ateneo, — da me interpellato al riguardo, — scrive con lettera del 14 corrente: "In risposta alla Sua richiesta Le comunico che sono iscritto all'UNUCI dal 1° luglio 1931, n. 998 del ruolo del Gruppo di Siena, Tessera di riconoscimento n. 27060. Ho provveduto anche al pagamento delle quote per la Cassa di assistenza il 27 aprile 1932, come risulta da quietanza in tale data n. 1136". Tale notizia è stata confermata verbalmente dal dirigente il locale Gruppo dell'UNUCI ».

(61) L'espressione è in A. AMORTH, *Idee di un precursore*, cit., 657.

(62) A. AMORTH, *Idee di un precursore*, cit., 671-672.

(63) A. AMORTH, *La concezione dello Stato nel messaggio pontificio*, in *Riv. int. sc. soc.*, 1944, anche in ID., *Scritti giuridici. 1940-1948*, vol. II, cit., 699 ss. Ma si v., altresì, lo studio monografico su *Il problema della struttura dello Stato in Italia (Federalismo, Regionalismo, Autonomismo)*, Marzorati, Como-Milano, 1945, anche in ID., *Scritti*

tuttavia, che Amorth avviò il percorso di analisi delle basi giuridiche dello Stato costituzionale in formazione, improntato al perseguimento del bene comune, che lo condurrà verso una produzione scientifica principalmente di diritto costituzionale.

E così, con la scienza del diritto amministrativo che si dirigeva, grazie in particolare a Giannini e Benvenuti, verso sponde decisamente realiste, Amorth deviava verso la riflessione costituzionale, non soltanto per situazioni contingenti (tra cui l'impegno politico e costituente) e non soltanto perché essa costituiva ormai il cuore pulsante del dibattito sul nuovo ordinamento giuridico, ma anche perché, come egli stesso aveva osservato, il ragionamento di teoria generale gli consentiva di conservare il naturale approccio dogmatico, seppure in seno ad una notevolmente mutata congerie di influenze delle scienze sociali ⁽⁶⁴⁾.

Ciò non significa che egli abbandonò gli studi di diritto amministrativo, ma soltanto che, tra la fine del conflitto bellico e la istituzione delle regioni, il centro principale delle sue ricerche fu incentrato sull'interpretazione costituzionale ⁽⁶⁵⁾, incrociando il diritto amministrativo (talvolta in occasioni convegnistiche, che, peraltro, non amava) per lo più nelle tipiche aree di confine, quali quelle concernenti il principio di autonomistico, le attività amministrative regionali ⁽⁶⁶⁾, l'organizzazione amministrativa in gene-

giuridici. 1940-1948, vol. II, cit., 713 ss.; il brevissimo ma denso saggio su *Lo Stato come fine e lo Stato come mezzo*, in *Humanitas*, 1948, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1999, 1219 ss.; l'articolo su *Nuove strutture dello Stato*, in *Justitia*, 1952, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, cit., 1411 ss.

⁽⁶⁴⁾ Si v., in proposito, in particolare, A. AMORTH, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia moderna*, Marzorati, Milano, 1948, anche in ID., *Scritti giuridici. 1940-1948*, vol. II, cit., 975 ss.

⁽⁶⁵⁾ E la cui *summa* è probabilmente rappresentata da A. AMORTH, *La costituzione italiana (commento sistematico)*, Giuffrè, Milano, 1948, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, cit., 1041 ss., lucidissimo commento a caldo del testo costituzionale repubblicano.

⁽⁶⁶⁾ Si v., in particolare, A. AMORTH, *L'attività amministrativa delle Regioni*, in *Atti del primo convegno di studi regionali*, Cedam, Padova, 1955; ID., *Il problema della Regione e la posizione dei Comuni e delle Province nell'ordinamento regionale*, in *Corr. amm.*, 1961, anche in ID., *Scritti giuridici. 1958-1986*, vol. IV, cit., 1751 ss.

rale ⁽⁶⁷⁾ e degli enti locali in particolare ⁽⁶⁸⁾, ma anche, talvolta, traendo spunto da qualche recente sentenza per elaborare acuti commenti, soprattutto in tema di attività amministrativa ⁽⁶⁹⁾. Nell'ultimo quarto di secolo, infine, la sua produzione, sempre curata, iniziò gradualmente a subire un calo di continuità.

3. *Giovanni Miele, tra tradizione e rinnovamento degli studi.*

Se Amorth fu un giuspubblicista della terra di mezzo, Giovanni Miele ⁽⁷⁰⁾ può essere considerato il vero e proprio punto di connessione tra tradizione ed innovazione scientifica, tra un'epoca che si chiudeva tragicamente ed un'altra che si apriva sotto mutate premesse. Insomma, quanto egli aveva sostenuto per Zanobini può forse applicarsi più propriamente alla sua personale esperienza di vita e di studio. Egli, infatti, da un lato, fu autore di alcuni tra i più pregevoli saggi degli anni Trenta e dei primi anni Quaranta ⁽⁷¹⁾ e dell'opera che può essere considerata una sorta di epitaffio teorico dell'elaborazione scientifica nel ventennio fascista ⁽⁷²⁾ e, dall'altro, annunciò i sintomi della trasformazione in un

⁽⁶⁷⁾ Si v., in particolare, A. AMORTH, *Lineamenti della organizzazione amministrativa italiana. Appunti dalle lezioni*, Giuffrè, Milano, 1950, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, cit., 1279 ss., libretto snello, ma, invero, forse dagli esiti meno felici rispetto al consueto.

⁽⁶⁸⁾ Si v., in particolare, A. AMORTH, *Le Province — Relazione generale*, in A. AMORTH (a cura di), *L'ordinamento comunale e provinciale. Le Province — Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative d'unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, anche in ID., *Scritti giuridici. 1958-1986*, vol. IV, cit., 1885 ss. Ma si v. anche A. AMORTH, *I problemi fondamentali della Provincia*, in *Amm. it.*, 1960, anche in ID., *Scritti giuridici. 1958-1986*, vol. IV, cit., 1723 ss.

⁽⁶⁹⁾ Si v., a guisa di esempio, A. AMORTH, *Il silenzio dell'autorità amministrativa di fronte alla richiesta di un'autorizzazione*, in *Foro it.*, 1949, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, cit., 1257 ss.

⁽⁷⁰⁾ Per informazioni biografiche su Giovanni Miele (1907-2000) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

⁽⁷¹⁾ Si pensi, tra gli altri, a G. MIELE, *La manifestazione di volontà dei privati nel diritto amministrativo*, A.R.E., Roma, 1931; G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 135 ss.; G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 365 ss.

⁽⁷²⁾ G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, *Introduzione — Nozioni generali — Le fonti*, Tornar, Pisa, 1945.

noto “manifesto” metodologico steso al termine della guerra mondiale ⁽⁷³⁾.

Il percorso accademico di Miele fu rapidissimo (una sorta di costante per i “predestinati” della prima metà del Novecento, come si è potuto verificare nel corso del volume): incaricato ad appena ventidue anni; straordinario non ancora venticinquenne; ordinario a Pisa, l’Ateneo della laurea, a soli ventotto anni. Pregevole ed originale fu anche la produzione scientifica degli anni Trenta e Quaranta, che contempla due monografie brevi ed sette saggi di rilievo (alcuni tra i quali, anche per mole, vere e proprie piccole monografie).

Ricorrevano, dunque, tutte le premesse affinché Miele, erede di Zanobini, potesse divenire uno tra i più grandi giuristi del Novecento.

Al contrario, pur essendo egli certamente annoverabile tra coloro che hanno fatto la storia della scienza del diritto amministrativo, non si può dire che sia considerato al medesimo livello dei grandi studiosi di fine Ottocento e primi del Novecento o di alcuni suoi contemporanei (ad esempio, di Giannini e di Benvenuti). Si può forse ritenere che egli sia venuto a mancare, sul piano scientifico, proprio nel momento più significativo del percorso accademico, quello in cui, un grande maestro, in età di piena maturazione, volge lo sguardo indietro al fine di realizzare un’opera che possa indirizzare i posteri verso nuove prospettive ed orizzonti. Si può rilevare che Miele quelle prospettive le abbia intuite e prefigurate, ma non ne abbia poi seguito fino in fondo le tracce. Sulle ragioni per cui ciò non si sia verificato, possono farsi soltanto delle ipotesi. Da un lato, si può forse pensare che egli fosse comunque rimasto più legato, rispetto a Giannini od a Benvenuti, alla tradizione ed al metodo giuridico e, così, pur spingendo in modo significativo per l’innovazione degli studi, abbia finito per essere travolto dalla stessa. Dall’altro, però, più plausibilmente, si può forse azzardare che Miele, cui, anche negli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta, non fece certamente difetto l’acume giuridico, abbia semplicemente perso gradualmente entusiasmo per lo studio e la ricerca giuridica, fino al sostanziale silenzio dell’ultimo quarto di secolo.

⁽⁷³⁾ G. MIELE, *Umanesimo giuridico*, in *Riv. dir. comm.*, 1945, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 445 ss.

Ma è bene andare per gradi.

Il ritratto più acuto e puntuale di una personalità per certi versi enigmatica, quale quella del giuspubblicista toscano (anche se, quasi casualmente, ischitano di nascita), è stato tracciato da Mario Nigro⁽⁷⁴⁾, che pare aver pienamente colto i tre caratteri principali della sua opera.

In primo luogo, il forte ancoraggio (anche sul piano dell'affezione verso i maestri, nonché della visione quasi aristocratica e distaccata del ruolo del giurista) alla tradizione sotto il profilo formale e del metodo, in particolare nella prima fase degli studi.

In secondo luogo, la significativa distanza sostanziale dalla tradizione dal punto di vista della scelta dei temi e del modo di svolgimento dei medesimi. Innanzitutto, in Miele è presente, ancor più che in Amorth, l'intuizione della rilevanza dell'organizzazione (e, se l'attenzione per il profilo organizzativo è abbastanza scontata per i due studi sugli enti territoriali⁽⁷⁵⁾, si consideri l'ampio spazio che essa assorbe nel saggio su *Pubblica funzione e servizio pubblico*), sicché anche in presenza di temi in apparenza dai contenuti prettamente riguardanti l'azione (ad esempio, la monografia di esordio su *La manifestazione di volontà dei privati nel diritto amministrativo*), lo svolgimento dei medesimi porta comunque ad un apprezzamento in chiave organizzativa. Inoltre, l'approccio di Miele ai temi è sempre di natura dinamica e non statica, rifuggendo dai rompicapi tipici degli anni Trenta, che consistevano nelle operazioni di classificazione (ad esempio dei tipi di atti amministrativi) e di messa in fila, da un lato, e di analisi di singoli atti, dall'altro: il suo diritto amministrativo è in costante movimento ed è un vorticoso sovrapporsi di istituti e regole. Ancora (ed è questo il dato forse più rilevante), al centro dello studio del diritto amministrativo vi è, per Miele,

(74) M. NIGRO, *Rileggendo Giovanni Miele*, cit., 1941 ss.

(75) G. MIELE, *I poteri degli enti autarchici territoriali fuori del loro territorio*, in *Arch. studi corp.*, 1931, in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1987, 1 ss.; G. MIELE, *In tema di successione degli enti territoriali autarchici*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 65 ss. Il tema della successione degli enti pubblici rappresenta uno dei temi ricorrenti nella riflessione di Miele, che vi tornerà altre due volte: G. MIELE, *La successione fra enti pubblici*, in *Giur. compl. Cassaz.*, 1945, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 469 ss.; G. MIELE, *In tema di successione fra enti pubblici*, in *Foro amm.*, 1958, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 797 ss.

l'individuo; ciò implica il mutamento dell'angolazione dalla quale affrontare le analisi concettuali e teoriche: ciò egli intuisce e sostiene sin dai primi anni Trenta, epoca alquanto inadatta per alimentare tale intuizione. Infine, la concezione del diritto amministrativo di Miele è ormai ben distante dall'approccio pandettistico del primo quarto del Novecento: il diritto pubblico ha elaborato le proprie regole, nettamente distinte da quelle di diritto privato e tali mondi non si correlano neppure in quei settori ove sembrerebbe più scontata la vicinanza.

In terzo luogo, è possibile compiere una periodizzazione dell'opera scientifica di Giovanni Miele, quasi perfettamente scomponibile in due periodi: il primo copre il quindicennio tra il 1931 ed il 1944; il secondo investe il ventennio che va dal 1946 al 1966, anno in cui si può dire si chiuda la sua parabola creativa. Nel mezzo, le due opere chiave del giuspubblicista toscano: il volume di teoria generale *Principî di diritto amministrativo* ed il breve, ma preveg-gente saggio, *Umanesimo giuridico*.

La produzione scientifica di Miele non fu molto ampia dal punto quantitativo, ma ebbe ad oggetto temi di rilievo per il dibattito giuridico dell'epoca.

La produzione scientifica degli anni Trenta è ricca di intuizioni su temi nuovi o di ipotesi solutorie originali e perentorie rispetto a temi tradizionali.

In ordine al primo profilo si prenda, ad esempio, la nozione di procedimento amministrativo.

In una nota a sentenza del 1933 ⁽⁷⁶⁾ ed in un brano del saggio su *Pubblica funzione e servizio pubblico* è possibile cogliere a pieno l'attrazione di Miele per i temi nuovi e "sfidanti", per il non dissodato, magari talvolta limitandosi al tratteggio, alla pennellata impressionistica, « ad accennare, più che a svolgere », spesso non essendo « certo che il problema sia maturo per una più ampia trattazione » ⁽⁷⁷⁾.

Nonostante si tratti di un frutto acerbo, lo scritto di Miele

⁽⁷⁶⁾ G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 119 ss.

⁽⁷⁷⁾ G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, cit., 122.

consente di compiere passi utili per i successivi studi sull'argomento. Così, ad esempio, coglie la necessità, per il procedimento, di assumere una propria specifica connotazione, distinta dai tipi di atti ad esso assimilati nel dibattito giuridico (atto complesso, deliberazione collegiale, contratto): « la nozione di procedimento, per avere la sua utilità deve conformarsi a un tipo proprio, e non interferire, per quanto è possibile, con gli istituti che si sono menzionati: lasciando stare i fenomeni che si sono raggruppati sotto di essi e che trovano sufficiente luce dai principi a loro specifici, essa dovrebbe abbracciare tutti i casi rimanenti, riconducendoli ad unità di direttive e funzioni ». Egli intuisce che, mentre la struttura dell'atto complesso, della deliberazione collegiale, del contratto è caratterizzata da « *omogeneità* degli elementi che concorrono a costituirli », « nel procedimento in senso proprio questa invece può mancare, anzi manca nella generalità dei casi » (78). E, ancora, mentre atto complesso e contratto danno sempre luogo ad un accordo, nel procedimento tale logica è strutturalmente rifiutata, dal momento che la combinazione degli atti è volta a favorire un interesse sull'altro o sugli altri.

Altri tasselli sono aggiunti nel saggio su *Pubblica funzione e servizio pubblico*. Qui, dopo aver definito il procedimento « una successione legale di distinti comportamenti che mettono capo all'effetto finale », giunge a sostenere che « l'atto a cui è ordinato il procedimento non occorre che sia un atto che ponga lo Stato immediatamente in rapporti giuridici con i terzi: basta la sua natura di atto giuridico. In secondo luogo, non è affatto necessario che i vari comportamenti anteriori o successivi siano dalla legge richiesti per la validità o l'efficacia dell'atto principale (...). Un requisito solo sembra doversi richiedere: che questi distinti comportamenti, diversi dall'atto giuridico a cui riesce il procedimento, abbiano carattere istituzionale, l'attività cioè che essi rappresentano sia prevista nella legge o riconosciuta dallo Stato per il caso concreto » (79).

In ordine al secondo profilo, un esempio significativo è dato dalle riflessioni sulla nozione di interesse legittimo, che egli sostenne

(78) G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, cit., 124.

(79) G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, cit., 160-161.

con forza essere « categoria che attiene *al diritto sostanziale* ed esclusivamente a questo »⁽⁸⁰⁾, con ciò rifiutando le tesi di Guicciardi e di D'Alessio. Nello stesso saggio si diffondeva in approfondimenti assai sottili sulla categoria plurimorfa del diritto soggettivo.

Risultati che sono stati conseguiti da Miele con una tradizionale applicazione del metodo giuridico e, dunque, con approccio teorico dogmatico, attento al dato positivo ed alla produzione scientifica giuspubblicistica.

Dogmatica giuridica che è difesa anche apertamente in una nota a sentenza del 1941, definendone lo scopo: che consiste non « nel trovare dei principii là dove non è possibile formularne, né nell'approntare delle soluzioni bell'e buone per tutti i casi ipotizzabili, ma è essenzialmente scuola d'idee, educazione al ragionamento giuridico, spinta al sistema, cioè a vedere le singole disposizioni di legge, le singole fattispecie, nelle loro espressioni reciproche e d'insieme »⁽⁸¹⁾.

Un'evidente applicazione si ha nel noto saggio su *La distinzione tra ente pubblico e privato*, del 1942, tema cruciale per l'epoca. Qui Miele, dopo aver rinvenuto l'interesse per il tema nella « presenza di enti che operano esclusivamente o quasi nell'orbita del diritto privato e che tuttavia dalla legge sono qualificati enti pubblici », sostiene che le finalità pratiche che hanno indotto il legislatore a contemplare tale fattispecie non devono spingere lo scienziato a definire la stessa come eccezione o come *genus a sé stante*, ma « deve essere spiegata al lume dei caratteri che distinguono la generale categoria degli enti pubblici e questa perciò atteggiarsi in guisa da comprendere i nuovi fenomeni », « giacché compito della scienza è appunto spiegare fino ai limiti del possibile ogni concreto fenomeno, rifuggendo dal considerarli come eccezioni ove non quadrino con le classificazioni da essa elaborate »⁽⁸²⁾.

A prescindere dal contesto tematico (in relazione al quale, in realtà, la monografia di Miele, mirante a dimostrare l'inesistenza di

⁽⁸⁰⁾ G. MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1940, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 276.

⁽⁸¹⁾ G. MIELE, *L'obbligo di motivazione negli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1940, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 330.

⁽⁸²⁾ G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, cit., 369-370.

un terza categoria autonoma di enti [definiti, da Francesco Ferrara, di utilità pubblica o d'interesse statale], ha prodotto frutti importanti e duraturi), si tratta di una affermazione svelatrice, dal momento che evidenzia l'eredità della tipica presbiopia zanobiniana, volta a "sacralizzare" il sistema ed a forzare entro esso le ipotesi di confine o d'oltre confine (ovvero, come era avvenuto in Zanobini, ad ignorarle), anziché compiere l'operazione contraria e, cioè, dalle fattispecie concrete risalire, ove possibile, alla ricostruzione sistematica o, piuttosto, riconoscere la scarsa tenuta del sistema nell'ipotesi in cui esso venga smentito dal dato concreto.

Il periodo iniziale della produzione di Miele si chiude, nel 1945, con il primo (ed unico) volume dell'opera manualistica *Principi di diritto amministrativo*, « lineamenti di una teoria generale del diritto nelle sue attinenze al diritto amministrativo »⁽⁸³⁾, un distillato teorico scientemente avulso non soltanto dalla realtà sociale, ma anche dal contesto positivo, e ciò in quanto l'obiettivo principale di Miele non era tanto di descrivere le macerie del presente, quanto di fissare stabili coordinate teoriche per avviare la ricostruzione.

In questo volume l'approccio dogmatico e sistematico sfocia nel purismo giuridico, gli istituti ed i principi del diritto amministrativo sono « non tanto inquadrati, quanto immersi e quasi direi proprio sommersi in una teoria generale del diritto pubblico »⁽⁸⁴⁾. In certo senso, quest'opera consente di percepire i motivi per cui Donato Donati ha sempre apprezzato in modo particolare gli scritti ed il metodo di Miele⁽⁸⁵⁾; peraltro, essa prendeva le mosse da ragioni del tutto opposte rispetto a quelle del purismo donatiano.

Questo volume, infatti, è anche certamente la manifestazione ed il sintomo di un disagio dell'autore, di una necessità di riflessione sul

(83) G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, cit., 7. Nella premessa si annunciava che « alla parte qui pubblicata seguiranno non appena possibile (con che si vuol dire anche: quando sarà definito l'assetto amministrativo del nostro Stato) le altre nel seguente ordine: I soggetti. — Figure giuridiche soggettive e rapporti giuridici. — Il comportamento dei soggetti. — Gli oggetti. — Garanzie giuridiche per il regolare svolgimento dell'attività dei soggetti ».

(84) A. AMORTH, *Recensione a Miele*, « *Principi di diritto amministrativo* », in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, anche in ID., *Scritti giuridici. 1948-1957*, vol. III, cit., 1471.

(85) In tal senso, V. OTTAVIANO, *Ricordo di un maestro: Giovanni Miele*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 147.

conflitto tra l'unità del diritto (che avrebbe voluto dire rottura rispetto alla tradizione) e la specialità del diritto amministrativo (che avrebbe rappresentato, invece, il legame con la stessa), che induceva il giurista toscano a riavviare la riflessione dalle origini, a cercare un nuovo inizio nell'immersione (per utilizzare la terminologia amor-thiana) nella teoria generale del diritto.

Si tratta di un libro che ha finito per essere considerato l'epitaffio dell'astratto dibattito giuspubblicistico del ventennio fascista, mentre avrebbe voluto costituire l'atto di avvio di un'epoca nuova. Se ciò non fu, non va ascritto (in via esclusiva) a tale volume, ma a quello mancante, che lasciò il progetto incompiuto (al proposito, per le ricerche di storia del diritto, potrebbe essere interessante accertare se Miele avesse iniziato a lavorare al secondo volume del manuale e, in caso positivo, quale fosse la struttura dello stesso).

Dal Miele che si affacciava sul nuovo attraverso la riflessione sulle basi teoriche e, cioè, su ciò che, a suo avviso, sotto il profilo delle nozioni generali, resta costante nel tempo, si passava, con il coevo *Umanesimo giuridico*, ad un diverso Miele, militante "politicamente" per l'innovazione degli studi.

La condanna che si formulava per l'atteggiamento metodologico del ventennio era aspra: « Le scienze sociali, e quelle giuridiche in particolare, dovranno perdere quel carattere astratto e formale che così bene ha favorito le varie tirannidi »; evidente è la « discrepanza fra scienza giuridica e vita sociale, discrepanza che appare nella forma di un'inadeguatezza della prima a rappresentare e comprendere la seconda »; una scienza « non tanto a servizio della società, quanto a servizio del "legislatore", e quindi strumento di ogni e qualunque concezione che dai recessi di questo essere immateriale venisse a quando a quando espressa: strumento di bene o di male secondo che così fosse voluto dall'esigente padrone, e indifferente al bene e al male, perché essa non doveva parteggiare — quasi che il bene non sia la stessa vita, vita morale dell'uomo — ma mostrarsi "obiettiva" »⁽⁸⁶⁾.

Questo vibrante e lucido atto di denuncia di Miele (denuncia, tutto sommato, anche della propria produzione scientifica dell'ultimo quindicennio, ma, soprattutto, di quella delle generazioni che

⁽⁸⁶⁾ G. MIELE, *Umanesimo giuridico*, cit., 445-446.

lo avevano preceduto) costituisce evidente riprova della circostanza per cui, nel ventennio fascista, l'atteggiamento formalista di chiusura della giuspubblicistica fu dettato da una linea di condotta consapevole: la devozione strenua alla tradizione, anche in evidente assenza, in un assetto politico-sociale totalitario, delle condizioni giuridiche che avevano prodotto la formazione degli elementi costitutivi del metodo, nascondeva una volontà ferma (semmai accompagnata da ignavia) di conservazione di uno *status quo* sociale: non costituiva affatto sintomo di neutralità, dunque, bensì di implicita, ma ben pronunciata, militanza.

La descrizione che Miele forniva della scienza giuspubblicistica in epoca fascista era di « un naviglio in balia dei flutti » che, « per rimanere in qualche guisa a galla, è costretta a sbarazzarsi di tutte quelle idee sacrosante per cui il diritto tende a confondersi con la morale, a costituire una morale rafforzata dal potere sociale » (87).

Stilata la diagnosi, il giurista toscano analizzava i rimedi, vedendo alcune tra le pagine più rilevanti della letteratura giuridica post-fascista: pagine anche ingenue, per certi versi, per la purezza dei contenuti che ne traspariva, eppure tuttora attuali e vive.

La soluzione suggerita da Miele poggiava su tre capisaldi:

(87) G. MIELE, *op. ult. cit.*, 449. « A quanti travestimenti abbiamo assistito in quel periodo! Sul terreno del diritto pubblico tutti ricorderanno gli sforzi per adattare l'istituto della rappresentanza politica a fenomeni che soltanto il partito preso o l'abito formalistico poteva costringere entro quello schema; o gli sforzi per tenere in vita l'istituto dell'autarchia, quando di questa non restava più che il nome, finché una circolare ministeriale impose di sopprimere anche questo vestigio. E la lotta contro il diritto soggettivo, der Kampf wider das subjective Recht condotta dalla classe dominante con poco successo esteriore, ma con intima virtù distruttrice. E lo stato, circonfuso con tutti gli attributi di una divinità, enfiato, pletorico, ma terribilmente vuoto entro le sue colossali dimensioni, perché scisso senza rimedio dalla massa dei suoi cittadini e con questi in perpetuo dualismo. E l'ordinamento giuridico ridotto a pura espressione del volere statale, anche in quelle supreme manifestazioni di esso che sono i principi generali. Essendosi spossessata di ogni sua vitale sostanza a favore di una volontà onnipotente e arbitraria, la dottrina si trovò impotente a reagire in modo attivo e solo tentò nei vari casi di opporre l'inerzia del suo peso. Ma non è con questa tattica che si vincono le guerre, né essa, d'altronde, fu unanime, come sarebbe stato necessario per farne uscire effetti di una certa importanza. Allorché, nella migliore delle ipotesi, il giurista si riaprò dietro lo schermo del suo formalismo, il pubblico non seppe trarne gli ammaestramenti che doveva e rimase egualmente disorientato. Non vi furono dei martiri, tranne pochissimi, che insegnassero agli altri la via con il loro sacrificio » (p. 449-450).

salvezza della tecnica giuridica, perché il diritto richiede la padronanza di una fine tecnica; associazione alla tecnica dei valori universali che rinvencono la propria origine nella natura umana; conoscenza ed utilizzo, da parte del giurista, dell'economia, della politica, della morale, perché, pur conservando la distinzione tra le discipline, esse riflettono una realtà varia ed unitaria. « Il senso di legalità », diceva Miele, « non ha un senso (...) se ad esso non si accompagna il senso di umanità », « che vuol dire riguardo alle esigenze della persona intesa come essere sociale, sacrificio non inutile di interessi individuali, scelta delle soluzioni più favorevoli per riparare ai mali e promuovere il bene, senza provocare mali peggiori o non necessari » (88). Quanto diversa questa interpretazione della legalità rispetto a quella, vent'anni prima, del maestro Zanolini!

In sostanza, il metodo giuridico era da Miele fatto salvo (questi « aveva nell'opera dei suoi iniziatori tutt'altro significato da quelle degenerazioni che pretesero di fare del giurista un esteta del diritto » (89)), mentre erano condannati gli interpreti di tale metodo degli ultimi tre-quattro decenni, avendone essi svisato i contenuti originari.

All'elaborazione di questo manifesto metodologico per il rinnovamento degli studi giuspubblicistici occorreva far seguire le applicazioni.

Dal momento che, per il giurista toscano, « la scienza giuridica è una scienza di valori universali », fu naturale che egli dedicasse pienamente le sue energie, sul finire degli Quaranta e negli anni Cinquanta, all'interpretazione del testo costituzionale.

Un primo importante frutto fu il libretto su *La Regione nella Costituzione italiana*, in cui il giurista, oltre che interprete delle norme costituzionali, di cui forniva una sistemazione accurata ed intelligente, assumeva un ruolo attivo nella vita sociale, richiamando il governo, sempre attraverso l'uso della tecnica giuridica, ai suoi compiti istituzionali di attuazione del testo fondante della Repubblica (90).

(88) G. MIELE, *op. ult. cit.*, 454-455.

(89) G. MIELE, *op. ult. cit.*, 452.

(90) G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1949. Nella premessa al volume, il ruolo cui erano chiamati ad adempiere i cultori del diritto pubblico era descritto nel seguente modo: « richiamandosi alla migliore tradizione dei

I temi più significativi dello Stato sociale, oggetto di costante attenzione da parte dello studioso toscano, furono esaminati, in particolare, nel libretto su *Lo Stato moderno* ⁽⁹¹⁾.

Ma i più importanti contributi applicativi del nuovo Miele — più che riformatore del metodo giuridico, propugnatore di un ritorno ad una più fedele applicazione del metodo orlandiano — si ebbero nel settore del diritto pubblico dell'economia. I tre saggi dedicati, negli anni Cinquanta, al diritto dell'economia furono tra i primi contributi della scienza giuridica in questo settore ⁽⁹²⁾.

Ancora una volta il giurista toscano mostrò di possedere un fiuto invidiabile per la scelta dei temi di studio. Egli comprese che, con il processo di trasformazione istituzionale e politico del paese, l'incrocio tra diritto ed economia avrebbe rappresentato il nucleo centrale del dibattito culturale e politico della seconda metà del Novecento.

Tra i tre scritti, il contributo più articolato e costruito (gli altri due sono lavori abbozzati con pennellate impressionistiche), nonché più fedelmente improntato ai criteri descritti in *Umanesimo giuridico*, è senza dubbio quello sui *Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione economica*, che, attraverso l'interpretazione dell'art. 41 cost., giunge ad affermare la compatibilità degli strumenti pianificatori con le libertà individuali (« anzi la pianificazione può essere un efficace strumento di giustizia sociale

nostri giuristi, che non erano soltanto chiosatori di leggi, ma agitatori di problemi e vigili indagatori dello sviluppo del diritto, essi possono contribuire efficacemente all'impostazione e attuazione delle riforme che occorrono per adeguare l'organismo statale, nella struttura e nel funzionamento, ai principi della nuova Costituzione. Il pericolo più grave per una collettività è l'indifferenza o la passività, sia dei suoi dirigenti sia dei suoi componenti, per i suoi problemi fondamentali: giova, perciò, diffondere al massimo la conoscenza di questi problemi, discutere concretamente i loro termini, additare le soluzioni possibili, anche se il punto di vista da cui si riguardino abbia carattere necessariamente parziale, come nel caso del giurista » (p. 7).

Sul tema delle regioni sarebbe tornato più volte e, in particolare, con G. MIELE, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 783 ss.

⁽⁹¹⁾ G. MIELE, *Lo Stato moderno*, Eri, Torino, 1954.

⁽⁹²⁾ G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 643 ss.; G. MIELE, *Tecnica giuridica e fatto economico*, in *Dir. econ.*, 1956, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 711 ss.; G. MIELE, *La tutela dell'interesse pubblico nell'impresa*, in *Iustitia*, 1960, anche in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 837 ss.

e di attuazione dei diritti sociali affermati nelle nuove costituzioni » (93)).

Ma quel che è più interessante è il percorso attraverso cui Miele perviene a tale conclusione: per il tramite di continui riferimenti di carattere economico, storico, politico, sociologico; di costante comparazione e richiami alle principali esperienze straniere; di uno stile sempre elegante, ma più piano, meno concentrato al virtuosismo tecnico, meno orientato alla ricerca della mossa vincente, quasi che ragionare di diritto equivallesse a giocare una partita a scacchi; di un'apparente leggerezza nell'esposizione, che però nascondeva, al fondo, un'enorme mole di lavoro e di documentazione.

Fino ad appena dieci anni prima una citazione di Hayek in uno scritto di diritto pubblico, pubblicato su una rivista giuridica, avrebbe fatto gridare all'apostasia. Si trattava del definitivo segno di un rinnovamento consumato dalle fondamenta.

Vi è da rilevare, peraltro, che il saggio sulla pianificazione economica rappresentò quasi un *unicum*, una felice parentesi, nella produzione di Miele, che non si ripeté a quei livelli nelle ulteriori applicazioni degli intenti esposti nel 1945.

Anzi, si può dire che gli scritti più riusciti della produzione del secondo dopoguerra furono realizzati dal giurista toscano sui temi tipici della tradizione (seppure affrontati in modo diverso rispetto all'approccio dogmatico "puro": un esempio è costituito dal breve ma serrato articolo sull'indipendenza dei consiglieri di Stato (94)): si pensi alla celebre relazione del 1963 sulla risarcibilità degli interessi legittimi (95); ai contributi, importanti, sulla giustizia amministrativa (96); e, tutto sommato, anche al saggio sulla pianificazione

(93) G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, cit., 661.

(94) G. MIELE, *Alcune considerazioni sull'indipendenza del giudice amministrativo in Italia*, in *Studi in memoria di G.B. Funaioli*, Giuffrè, Milano, 1962.

(95) G. MIELE, *La risarcibilità dei danni derivanti da ingiusta lesione di interessi legittimi ad opera della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, 1963, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 955 ss.

(96) Soprattutto, G. MIELE, *Passato e presente della giustizia amministrativa in Italia*, in *Riv. dir. proc.*, 1966, anche ID., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 1031 ss. Ma anche G. MIELE, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato rispetto all'attuazione delle decisioni del giudice amministrativo*, 1953, anche in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 629 ss.

urbanistica ⁽⁹⁷⁾, nel quale si affrontava un tema certamente originale e nuovo, ma attraverso l'uso di uno strumentario più adatto alle sue corde, diverso rispetto a quello sulla pianificazione economica.

E, in effetti, pare di poter dire che, nonostante Miele fosse stato tra i principali sostenitori del rinnovamento degli studi giuspubblicistici, il nuovo approccio ad essi non collimasse pienamente con le sue naturali inclinazioni di studioso, più a suo agio sui terreni che consentivano uno svolgimento teorico-giuridico. Si determinò, dunque, uno scollamento tra i programmi e le conseguenti applicazioni, nel senso che queste ultime non furono all'altezza dei primi.

Sicché, a conclusione di questa disamina, può rilevarsi come le sorti dei quattro studiosi trattati in questo capitolo — che, in assenza di uno stravolgimento delle tecniche di analisi, sarebbero probabilmente divenuti gli scienziati di punta del diritto amministrativo del dopoguerra — furono molto diverse tra loro (perché, come si è dimostrato, si trattava di differenti applicazioni e concezioni del metodo), ma ebbero in comune il ridimensionamento delle loro fortune. Zanobini, che continuò a guardare al diritto amministrativo nell'ottica del perfetto sistema, e Guicciardi, che si mantenne aderente all'insegnamento donatiano, finirono per essere travolti dalla “rivoluzione” metodologica del secondo dopoguerra; Amorth, che aveva compreso e, per così dire, accompagnato, il cambiamento, rimase fedele al suo modo impuro ed illuminato di applicare il metodo giuridico, finendo per assumere una posizione sempre più defilata; Miele, che aveva fortemente sostenuto la necessità del rinnovamento, si trovò probabilmente non (totalmente) a suo agio con il nuovo strumentario, servendosi del quale seppero operare, invece, con pienezza di capacità e di entusiasmi, Giannini e Benvenuti.

La chiusura di un'epoca ed il passaggio ad una nuova fase, dunque, richiese alla scienza giuridica (e, in particolare, alla generazione di mezzo, quella degli anni Trenta) di pagare un prezzo, in termini di energie intellettuali non pienamente messe a frutto, nel secondo dopoguerra.

⁽⁹⁷⁾ G. MIELE, *La pianificazione urbanistica*, in *Atti del VII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, 1961)*, Giuffrè, Milano, 1962, anche in *Id.*, *Scritti giuridici*, vol. II, cit., 883 ss.

CAPITOLO VI
I SINTOMI DI RINASCITA
(1939-1945)

1. Da Mussolini a Badoglio: i nuovi fermenti e la cesura della guerra. — 2. *Il procedimento amministrativo* di Aldo M. Sandulli. — 3. I primi studi monografici di Massimo Severo Giannini. — 4. La seconda guerra mondiale e la scienza del diritto amministrativo.

1. *Da Mussolini a Badoglio: i nuovi fermenti e la cesura della guerra.*

Le leggi razziali del 1938 furono il triste preludio di un periodo buio per il paese. Quell'atto normativo costituì un momento di violenta cesura tra fascismo e popolo, tra regime e giovani intellettuali — che avevano a lungo tentato di rinvenire nelle pieghe dello stesso i semi di prospettive di sviluppo futuro — indirizzando questi ultimi, in modo decisivo, verso la rottura, il rinnovamento, l'impegno attivo nella Resistenza, il neorealismo del dopoguerra. Nel triennio tra il 1937 ed il 1939, in effetti, maturò il dissaldamento tra Stato e società, che determinò il collasso del regime fascista, il quale proprio sul saper cogliere le pulsioni sociali aveva costruito le sue fortune.

Si avviava un periodo caratterizzato dal sentito impegno etico-sociale del ceto intellettuale, mirante alla costruzione di una società democratica, alla reviviscenza delle istanze politiche plurastiche e ad una saldatura, su nuove basi, tra cultura e politica. Un periodo breve, tutto sommato, perché nel volgere di un quindicennio la società di massa avrebbe ben presto nuovamente isolato il ceto intellettuale dalla politica e dall'agone sociale, ma decisivo e produttivo in vari campi del sapere.

Non è un caso, dunque, che proprio nel corso di questo lustro (1938-43), tra i più oscuri della breve storia d'Italia, la scienza del

diritto amministrativo abbia posto le basi della propria rinascita, attraverso la pubblicazione di opere fondamentali nella letteratura giuridica italiana.

Esordirono, in quegli anni, i primi esponenti della leva di studiosi del secondo dopoguerra, nati allo scoccare della prima guerra mondiale (il quartetto della rinascita sarà composto da Massimo Severo Giannini ed Aldo M. Sandulli, nati nel 1915; da Feliciano Benvenuti, nato l'anno successivo; da Mario Nigro, che li aveva preceduti di tre anni, ma che ebbe più lenta maturazione; accanto a loro, altri studiosi importanti, quali, ad esempio, Vittorio Bachelet ed Umberto Pototschnig). Essi, anche in virtù del venire meno, nel volgere di pochi anni, dei grandi maestri dell'età liberale (il quartetto dei fondatori, Orlando, Ranelletti, Cammeo e Romano; e, accanto a loro, Donati, Forti, Zanobini), che avevano sino ad allora tessuto le fila, avrebbero indirizzato gli studi di diritto amministrativo del successivo quarto di secolo, innovando profondamente dalle fondamenta lo studio della materia.

Sicché, il periodo di maggiore involuzione attraversato dalla scienza italiana del diritto amministrativo, conteneva già, nella sua coda, le coordinate della rinascita dell'età repubblicana.

2. Il procedimento amministrativo *di Aldo M. Sandulli*.

La monografia di Sandulli su *Il procedimento amministrativo* ⁽¹⁾ costituì un vero e proprio fulmine a ciel sereno per la scienza del diritto amministrativo, risvegliando la comunità scientifica dalla sorta di torpore (e, quasi, per utilizzare un'ossimoro, di vigilante cecità) che l'aveva colpita negli studi sull'atto amministrativo (decine di studi monografici tra la prima e la seconda guerra mondiale).

Si pensi soltanto alla circostanza che appena un anno prima, nel 1939, venne pubblicata, nel *Novissimo Digesto Italiano*, la voce *Procedimento amministrativo*, redatta da Antonio Amorth ed Oreste Ranelletti, che, tuttavia, non riguardava affatto l'attività amministrativa, ma era riferita al processo amministrativo. Sino alla monografia di Sandulli, dunque, non vi fu neppure una condivisione lessicale in ordine alla nozione.

(1) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940.

E si pensi, inoltre, che, da un lato, nei manuali o nei trattati dell'epoca del procedimento "in senso proprio" o non si parlava affatto o ad esso erano dedicate poche righe; dall'altro, soltanto piccoli passi erano stati compiuti dalla dottrina (principalmente, nell'ordine, da Cammeo, Forti e Miele), essendo la nozione sfuggente e finendo spesso per essere confusa con altre, in particolare con quella di atto complesso.

Fu in questo contesto di incertezza, che si trovò ad operare, in seno alla scuola tradizionale della dogmatica giuridica (ma con la capacità, non comune, di stampo fortiano, di coniugare, in equilibrata sintesi, purismo logico, intento sistematico ed attenzione al dato positivo), il napoletano Aldo M. Sandulli ⁽²⁾, allievo di Forti e seguito da vicino da Donati a Padova.

Egli pubblicò nel 1940, dopo aver compiuto studi in Germania, una fondamentale monografia su *Il procedimento amministrativo*, che, come rilevato da Giannini, consentì alla scienza italiana del diritto amministrativo, sul piano dell'impostazione dei problemi connessi all'attività amministrativa, non soltanto di recuperare il terreno perduto, bensì di acquisire una posizione di avanguardia nell'Europa continentale.

Attraverso l'opera di Sandulli l'attenzione si spostava al cuore dei problemi concernenti l'attività e, cioè, al modello di formazione della stessa. Egli costruì il procedimento come fattispecie, valorizzando una nozione formale-strutturale del medesimo, ai sensi della quale era l'effetto giuridico, derivante dalla completezza della fattispecie, che caratterizzava il fenomeno procedimentale, con la conseguente non prevalenza dell'atto finale sugli altri atti che compo-

(²) Per informazioni biografiche su Aldo M. Sandulli (1915-1984) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro. Si v., inoltre, T.E. FROSINI, *Aldo M. Sandulli*, in M. ANIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, 418 s.; M.A. SANDULLI-A. SANDULLI, *Aldo M. Sandulli*, in R. DOMINGO (ed.), *Juristas universales*, vol. IV, *Juristas del siglo XX. De Kelsen a Rawls*, Marcial Pons, Barcelona, 2004, 651 ss. Si v., inoltre, i ricordi di L. ELIA, *Aldo M. Sandulli giurista e giudice costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1984, 1 ss., e di G. VASSALLI, *Aldo M. Sandulli*, in *Riv. giur. ed.*, 1984, 1 ss. Sul pensiero di Sandulli si v. anche i contributi contenuti nel volume pubblicato in occasione del ventennale della scomparsa: *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Giuffrè, Milano, 2004.

nevano la fattispecie, bensì della paritaria collaborazione tra i diversi atti al fine della realizzazione dell'effetto giuridico.

Da questa premessa Sandulli traeva lo schema tipico del procedimento in funzione di fattispecie e ripartiva il procedimento in tre fasi: preparatoria, costitutiva ed integrativa dell'efficacia. Per ciascuna fase, attraverso un lavoro logico di grande minuzia, analizzava le componenti ed ipotizzava soluzioni per le singole questioni teoriche.

Nella parte conclusiva, infine, Sandulli, muovendosi « da signore nella teoria »⁽³⁾, affrontava e risolveva sei problemi teorici di ordine generale concernenti il procedimento (posizione dell'interessato nelle diverse fasi, conseguenze della mancanza o invalidità di elementi della fattispecie, possibilità di sanare l'irregolare svolgimento del procedimento, impugnabilità dei singoli atti del procedimento, possibilità di revoca dei singoli atti nel corso del procedimento, effetti dello *jus superveniens* sul procedimento in corso).

La monografia di Sandulli colpisce il lettore, ancor oggi, principalmente per tre ragioni.

La prima (che può considerarsi un carattere comune dei grandi giuristi di fine Ottocento e della prima metà del Novecento, come si è visto in precedenza) è costituita dal piglio sicuro e quasi sfrontato (« una certa esuberanza », la definì Amorth⁽⁴⁾) con la quale il venticinquenne napoletano faceva piazza pulita delle tesi sull'argomento, elaborate da affermati cultori della disciplina, compresa la tesi della distinzione tra atto-procedimento e procedimento, formulata proprio dal suo maestro, Ugo Forti.

La seconda è data dal fatto che si tratta di una monografia dall'impostazione e dallo stile prettamente dogmatico "classico"; anzi, in talune sue parti, si avverte l'influenza, neppure velata, del tipico dogmatismo concettuale donatiano. Eppure, sotto la veste logica inappuntabile, quanta ricchezza di effetti e di conseguenze concrete, per la "vita amministrativa".

La terza è che si passava, improvvisamente, dal quasi nulla sull'argomento ad una vera e propria, articolatissima, teorica del

(3) Il giudizio è di A. AMORTH, *Rassegna di dottrina di diritto amministrativo*, cit., 608.

(4) A. AMORTH, *Rassegna di dottrina di diritto amministrativo*, cit., 603.

procedimento amministrativo. Impressiona la capacità di costruire e di ragionare su temi mai sondati con una padronanza assoluta dei ferri del mestiere, rinvenendo soluzioni che, per buona parte, furono a lungo accolte dalla scienza giuridica e dalla giurisprudenza.

Certo, la lettura formale-strutturale del procedimento prestava il fianco alla critica amorthiana per cui, nonostante gli atti fossero tutti posti sul medesimo piano, in sede di impugnazione occorresse tuttavia attendere che fosse emanato un atto produttivo di effetti esterni, l'atto finale della procedura, che si stagliava sugli altri atti componenti la fattispecie (5).

Con essa, inoltre, ci si allontanava dalle dinamiche sostanziali e, quindi, dall'attenzione verso gli interessi compresenti nella procedura.

Tuttavia, il fertile risultato di tale lettura consisteva nel consentire di sgombrare il campo dalle confuse e devianti analisi sostanziali sin lì avanzate. Era necessario spostarsi sul piano formale, della struttura (che, poi, avrebbero aperto la strada agli effetti organizzatori), prima di poter tornare a costruire sulla sostanza.

La monografia di Sandulli, insomma, inaugurò un diverso, assai fecondo, genere di studi sull'attività. Se, nel corso della prima metà del Novecento, ci si era fermati, in chiave pandettistica, alla costruzione della teoria dell'atto, nella seconda metà, si costruì, in ottica specialistica, attorno alle modalità di formazione dell'attività procedimentale.

3. *I primi studi monografici di Massimo Severo Giannini.*

L'anno prima della monografia sandulliana un giovane studioso romano, esordendo con la pubblicazione di due fondamentali volumi, aveva posto le basi per il rivolgimento degli studi nel secondo

(5) Sandulli si dispiacque delle osservazioni critiche di Amorth. Ciò emerge piuttosto chiaramente in una lettera scritta al padre il 3 agosto 1942, dal fronte russo: « Sono stato assai soddisfatto della recensione di Carnelutti. Credo che realmente non avrebbe potuto scrivere di me meglio di quanto abbia fatto. Amorth mi ha trattato bene, in senso relativo: mi ha un pò maltrattato invece in senso assoluto. Gli ho scritto una lettera in tal senso, e mi ha risposto molto gentilmente. Egli è anche un pò amareggiato per la sua sorte. Non si è sposato, e dovrà ripresentarsi, insieme a me, al prossimo concorso. E immaginerai quindi come ciò lo tenga depresso ».

dopoguerra: si trattava dell'appena ventiquattrenne Massimo Severo Giannini ⁽⁶⁾, che pubblicò, in rapida sequenza, tra il 1939 ed il 1940, le monografie su *L'interpretazione dell'atto amministrativo* e su *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, il lungo saggio su *I profili storici della scienza del diritto amministrativo* e quello, più breve, su *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia* ⁽⁷⁾.

Si trattò di opere di netta rottura con la tradizione. Difatti, pur dichiarandosi in continuità di legame genetico con la dogmatica giuridica, nelle concrete applicazioni egli prese in modo netto le distanze rispetto ai maestri fondatori ed al metodo giuridico.

Allievo di Santi Romano e Zanobini, dall'ampissimo spettro culturale (con particolare propensione per gli studi sociologici) e dalla solidissima preparazione giuridica (in particolare, privatistica), Giannini introdusse il metodo realista nello studio del diritto amministrativo italiano.

Le novità principali dell'opera gianniniana sono tutte presenti negli scritti giovanili: l'apertura alle influenze della storia, della filosofia, della sociologia e dell'economia nell'approccio agli studi giuridici, sia pure mantenendo una linea distintiva tra lo studio del diritto e delle altre scienze sociali; l'unità del diritto, inscindibile in singoli settori di studio; l'esigenza di guardare al concreto ed al reale, non limitandosi alla mera induzione dal dato normativo; la lettura antiesegetica, antipositivistica ed antiformalistica del diritto e la rilevanza dell'elaborazione giurisprudenziale; la necessità di risalire ai principi ed alle invarianti, ma, al contempo, a distinguere, a classificare, a cogliere le differenze; la visione pluralistica e conflittuale del diritto amministrativo, inteso come arena per lo scontro e la composizione degli interessi; l'importanza della scienza e della storia del pensiero giuridico per l'avanzamento del diritto; lo

⁽⁶⁾ Per informazioni biografiche su Massimo Severo Giannini (1915-2000) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo volume.

⁽⁷⁾ M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale giuridica dell'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1939; Id., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939; Id., *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1939, anche in Id., *Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, 1 ss.; Id., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, cit.

sguardo interessato alla comparazione e, in particolare, ai sistemi giuridici di *common law*.

L'opera prima di Giannini, la monografia sull'interpretazione dell'atto amministrativo (triennale rielaborazione della sua tesi di laurea), contempla buona parte dei caratteri di fondo del pensiero gianniniano e mostra una chiara propensione dell'autore per la teoria generale del diritto ⁽⁸⁾.

La scelta del tema, l'interpretazione, implica un'apertura naturale alle altre scienze sociali, un approccio non formalistico e positivistico, una visione unitaria del diritto. E, difatti, le prime due parti del volume sono dedicate, più in generale, all'interpretazione giuridica e degli atti giuridici e soltanto la terza parte (che copre la seconda metà del libro) ha ad oggetto quella dell'atto amministrativo.

Il volume prende l'avvio secondo modalità che sono tipiche dell'approccio gianniniano agli studi giuridici e, cioè, mediante scomposizione e distinzione: Giannini non si ferma alle posizioni acclamate, alla recezione del dogma, ma è tendenzialmente portato alla capillare verifica dei caratteri propri di ciascun fenomeno giuridico. Egli, dopo aver distinto tra mezzi interpretativi intrinseci ed estrinseci e chiarito che la scienza giuridica si occupa soltanto di questi ultimi, identifica norme sull'interpretazione e norme sull'operazione interpretativa. Circa le prime, Giannini sostiene che gli atti amministrativi vadano interpretati sulla base della loro esternazione, tutelando, in tal modo, in virtù del principio di certezza, i soggetti che entrano in contatto con le pubbliche amministrazioni. La rigidità derivante dall'esternazione, tuttavia, è correggibile attraverso le seconde, che consentono di attribuire significati determinati alla volontà ed alla dichiarazione e di indicare le modalità attraverso cui usare gli strumenti dell'interprete. Ciò consente a Giannini di svincolare il problema dell'interpretazione da quello della morsa volontà-dichiarazione. Sul libro si svilupperà un acceso dibattito, che vedrà un poco più che venticinque Giannini impegnato a

⁽⁸⁾ Tra le sue opere si v., in quegli anni, anche i seguenti due lunghi saggi: M.S. GIANNINI, *L'analogia giuridica*, in *Jus*, 1941, anche in *Id.*, *Scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2002, 185 ss.; *Id.*, *L'interpretazione e l'integrazione delle leggi tributarie*, in *Riv. dir. finanziario e scienza delle finanze*, 1941, anche in *Id.*, *Scritti*, vol. II, cit., 261 ss.

difendere con acutezza e senza complessi riverenziali le sue posizioni dalle critiche mossegli da un maestro e da un futuro maestro della teoria generale del diritto, Giuseppe Capograssi e Norberto Bobbio ⁽⁹⁾.

Più rapido, frammentato e, in taluni passaggi, non sviluppato (primigenia espressione di un dadaismo giuridico gianniniano ⁽¹⁰⁾, che ricorrerà spesso anche in successive opere) è il volume sul potere discrezionale, eppure più pregno di conseguenze sull'evoluzione degli studi amministrativi del secondo dopoguerra ⁽¹¹⁾. Anche in questo caso, come per la monografia di Sandulli, si trattava di costruire dal nulla: le nozioni di discrezionalità amministrativa, sino ad allora, erano rozze e primitive. Giannini, prendendo le mosse dalla giurisprudenza amministrativa e pescando a piene mani dalla letteratura nord-americana (sino ad allora sconosciuta in Italia), traeva ispirazione dalla realtà concreta per dimostrare che l'interesse pubblico non esiste mai isolato nell'agone sociale, che la cura di interessi pubblici è ripartita tra organi ed enti pubblici e che l'attività amministrativa è precipuamente attività di scelta e non di mera obbedienza all'esecutivo. La pluralità degli interessi (in contrapposizione alla inattuale unitarietà dell'interesse pubblico statale) costituiva la base per comprendere il funzionamento del potere discrezionale, che consisteva, a suo avviso, nella ponderazione tra i vari interessi compresenti, al fine della scelta della soluzione da adottare

⁽⁹⁾ Si v. gli interventi di Bobbio, Giannini e Capograssi in *Polemiche sull'interpretazione*, in *Riv. internaz. filos. dir.*, 1941, anche in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. II, cit., 327 ss.

⁽¹⁰⁾ Questo approccio stilistico sollevò qualche perplessità sia in seno commissione di concorso presieduta da Zanobini, sia in successive recensioni. Si v., ad esempio, A. AMORTH, *Rassegna di dottrina di diritto amministrativo*, cit., 610 e 613, secondo cui Giannini ha la tendenza ad « affastella[re] un poco » problemi e teoriche sul suo cammino e, in riferimento alla parte conclusiva ed applicativa dell'opera, nota che egli « procedendo maggiormente per spunti, lasci il suo pensiero più che mai sfumato ».

⁽¹¹⁾ Su un tema connesso, quello del merito amministrativo, si v. anche M.S. GIANNINI, *Problemi relativi al merito amministrativo e problemi connessi*, in *Stato e diritto*, 1941, anche in *Id.*, *Scritti*, vol. II, cit., 347 ss., con il quale avviò un'accesa polemica con Costantino Mortati. Sul giuspubblicista calabrese e, in particolare, sui suoi principali scritti di diritto costituzionale ed amministrativo, si rinvia al volume che tratterà della scienza del diritto amministrativo dal secondo dopoguerra ai nostri giorni.

per il perseguimento del fine individuato dalla norma amministrativa da attuare ⁽¹²⁾.

Il volume sul potere discrezionale possedeva un potenziale sovversivo rispetto alle tesi invalse sino ad allora, nonché rispetto al clima politico del tempo.

Ma fu con lo studio storico che, Giannini, compiendo un articolato bilancio sul percorso delle idee nel primo secolo e mezzo di vita della scienza del diritto amministrativo, tirò le fila, sotto il profilo storico e metodologico, di quanto ricavato nei due precedenti studi, prendendo le mosse dall'unità del diritto, evidenziando l'estremo rilievo storico rivestito, per l'avanzamento del diritto amministrativo, dal metodo giuridico e dalla scuola italiana di diritto pubblico, ma rimarcando la necessità di una modificazione di rotta rispetto al passato, sotto il profilo del rinnovamento delle "problematiche" e del modo di studiare il diritto amministrativo, in stretta aderenza alla realtà politico-sociale, in piena armonia con le dinamiche storiche ed in frequente contatto con le altre scienze giuridiche e sociali. I *Profili storici* costituirono un vero e proprio programma metodologico, volto alla trasformazione degli studi amministrativi: un programma che, al contrario di quello di Miele, non rimase inattuato, ma che assorbì totalmente le energie del giovane studioso romano nell'immediato secondo dopoguerra.

E circa il rinnovamento delle problematiche Giannini aveva già iniziato a profondere energie. Si pensi, ad esempio, al breve saggio sulla funzione creditizia, che affrontava un tema, quello della riforma bancaria del 1936, fondamentale per il diritto amministrativo dell'epoca, ma pressoché ignorato dalla scienza giuridica ⁽¹³⁾. In tale

(12) « L'apprezzamento politico della discrezionalità consiste (...) in una comparazione qualitativa e quantitativa degli interessi pubblici e privati che concorrono in una situazione sociale oggettiva, in modo che ciascuno di essi venga soddisfatto secondo il valore che l'autorità ritiene abbia nella fattispecie. Se essi hanno un valore quasi zero o valore quasi nullo essi saranno trascurati; se uno di essi domina schiacciando gli altri, esso solo sarà soddisfatto; ma in genere si ha un temperamento dei singoli interessi. Quello che nella discrezionalità tecnica è dato dai dettami scientifici, qui è dato dalla fissazione del valore dei vari interessi concorrenti, la quale si impone all'autorità come regola » (M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale*, cit., 74).

(13) Giannini stesso, nella prima nota dell'articolo, notava come « Più volte si è lamentato il disinteresse dei giuristi (e anche dei giuristi in genere) in materia di

articolo, Giannini, dopo un'analisi storica e normativa, riconduceva la natura dell'attività creditizia (utilizzando i risultati dello studio zanobiniano sull'esercizio privato di funzioni pubbliche) all'esercizio privato di pubbliche attività, qualificate, in particolare, come pubblico servizio in senso soggettivo. A prescindere dai risultati raggiunti, il saggio fu importante perché gettò finalmente luce su un settore di studi che sarebbe divenuto, di lì in avanti, oggetto di fondamentali studi di diritto pubblico ⁽¹⁴⁾.

Insomma, nelle opere giovanili di Giannini, si indicava già la rotta che avrebbe condotto dallo statalismo totalitario al pluralismo democratico, dal metodo giuridico al realismo giuridico.

4. *La seconda guerra mondiale e la scienza del diritto amministrativo.*

Gli ultimi anni del Ventennio fascista incisero in modo significativo sull'evoluzione della scienza del diritto amministrativo. Quegli anni costituiscono, nella storia di tale scienza, la dimostrazione più evidente di come il percorso delle idee sia, in fin dei conti, un percorso di uomini e che, da un lato, le vicende degli uomini non possano essere scisse dalle elaborazioni teoriche e, dall'altro, queste

cura pubblica di attività private (...). Certo questo non si può giustificare affermando la non molta consistenza della ricerca, perché ciò sarebbe vero solo in pochi casi; tuttavia crediamo che spesso vi sia una sorta di penosità a rilevare la disamorevolezza con cui il legislatore, da un punto di vista di tecnica giuridica, attende alla redazione e all'emanazione di queste norme. In altri casi si tratta solo di pigrizia, come in questo » (p. 3 e 4).

⁽¹⁴⁾ Su temi di diritto pubblico dell'economia si v., in quegli anni, anche M.S. GIANNINI, *Persone giuridiche pubbliche e private. Azionariato di Stato*, in *Stato e diritto*, 1940, anche in *Id.*, *Scritti*, vol. II, cit., 169 ss.

Fondamentali, poi, per comprendere la concezione gianniniana del rapporto tra diritto ed economia sono due brani tratti dalla brevissima recensione al libro di Gaetano Napolitano (*Premesse economiche all'espansione corporativa*, Cedam, Padova, 1941): « La scienza del diritto è una scienza esatta, o almeno che aspira ad essere tale; di fronte a questo stato di cose, a poco a poco ha finito nell'invalidare, nei giuristi, un sottile disdegno per gli economisti, considerati un intelligente, ma vano genere di ciarlatori. (...) Ed è appunto da una più profonda collaborazione tra giurista ed economista, abbandonando i passati disdegni, che possono trarsi i più proficui risultati, per la conoscenza relativa di questa realtà nuova che veniamo faticosamente elaborando » (M.S. GIANNINI, *Divergenze e convergenze fra diritto ed economia*, in *Politica sociale*, 1941, anche in *Id.*, *Scritti*, vol. II, cit., 259-260).

ultime vadano contestualizzate in seno ad un'epoca storica e ad un ambiente culturale.

Il settennio che va dal 1938 al 1945 determinò, nel volgere di pochi anni, lo spirare di un ciclo evolutivo edificato nel corso di più di sei decenni. Si trattò, principalmente, di una trasformazione determinata dalla spinta insopprimibile di nuove idee e pulsioni, come si è tentato di mostrare nei precedenti paragrafi. Tuttavia, in certa misura, il peso della storia finì per schiacciare la generazione dei padri fondatori e per tagliar fuori quella degli anni Trenta.

L'età fascista si chiuse, come è noto, in modo drammatico, a partire dalle vicende legate all'infamia delle leggi razziali del 1938. Queste travolsero un'intera generazione di giuspubblicisti di origine ebraica, che avevano sostanzialmente dominato l'agone scientifico nel campo degli studi giuspubblicistici. Federico Cammeo morì nel 1939, neppure un anno dopo essere stato sospeso dall'insegnamento. Donato Donati, ritiratosi a Modena, città natale, fu costretto ad una rocambolesca fuga in Svizzera per evitare la deportazione e morì poco dopo il ritorno in Italia, nel 1946. Disagi e tormenti subirono egualmente Ugo Forti (nascosto in un paesino abruzzese con la famiglia), Cino Vitta (costretto, con la moglie, a trascorrere gli anni della guerra in un manicomio in provincia di Siena, ospite di un amico medico) ⁽¹⁵⁾ e Giuseppino Treves (rifugiatosi in Inghilterra) ⁽¹⁶⁾, le cui vite e le cui vicende accademiche rimasero segnate dalle persecuzioni razziali.

Anche gli eventi bellici reclamarono un tributo di sangue e di sofferenza alla scienza del diritto amministrativo.

Silvio Trentin, impegnato attivamente nella Resistenza, perse la vita nel 1944, poco dopo essere tornato in Italia dall'esilio francese.

Aldo M. Sandulli, dopo aver combattuto in Jugoslavia, fu tenente di artiglieria sul fronte del Don, in appoggio al Corpo d'armata alpino. Quasi al termine della ritirata di Russia fu preso

⁽¹⁵⁾ Questa informazione si ricava dal ricordo reso dal nipote ed omonimo Cino Vitta nel volume dedicato al centenario del libro di Vitta sulla giustizia amministrativa.

⁽¹⁶⁾ Per informazioni biografiche su Giuseppino Treves (1909-1976) si rinvia alla scheda biografica pubblicata in appendice a questo libro.

prigioniero nel gennaio del 1943 e sopravvisse miracolosamente ai lager sovietici, tornando in Italia soltanto nel luglio del 1946 ⁽¹⁷⁾.

Giovani studiosi (tra i quali, Massimo Severo Giannini, impegnato nel Corpo volontari della libertà; Mario Angelici ⁽¹⁸⁾, sottotenente ed eroe di guerra ad El Alamein e, poi, ufficiale della Repubblica Sociale Italiana; Pietro Gasparri, ufficiale della Repubblica Sociale Italiana) interruppero l'usuale consuetudine di studio e riflessione per fornire il loro contributo di energie alle vicende belliche, ciascuno seguendo la propria coscienza e le proprie inclinazioni.

Un'età volgeva al tramonto, spintavi dai reflui della storia e dalla pazzia degli uomini: ne iniziava un'altra, foriera di speranze e di rinnovate energie.

⁽¹⁷⁾ Su questi eventi, si rinvia ad A. SANDULLI, *Aldo M. Sandulli, prigioniero di guerra in Russia*, inedito.

⁽¹⁸⁾ Mario Angelici nacque il 23 luglio 1920. Durante la guerra fu dapprima sottotenente degli alpini e, poi, sottotenente paracadutista. Per il coraggio dimostrato in combattimento ad El-Alamein fu decorato con la medaglia d'argento al valor militare. Tornato in Italia, fu tenente della divisione Nembo nella Repubblica Sociale Italiana. Nel dopoguerra, divenuto avvocato, si dedicò agli studi di diritto amministrativo, con Renato Alessi, pubblicando, per lo più, scritti in materia di giustizia amministrativa e di diritto sanitario. Assistente ordinario di diritto amministrativo a Bologna nel 1952 e libero docente della materia nel 1963, vinse il concorso da professore ordinario soltanto nel 1980, venendo chiamato dall'Università di Verona. Morì il 6 dicembre 1988.

LE BIOGRAFIE

ALESSI, Renato

Renato Alessi nacque a Dorazza Coste, vicino Voghera, in provincia di Pavia, il 30 dicembre 1905. Laureatosi in scienze politiche, oltre che in giurisprudenza, si diplomò anche all'Accademia di diritto internazionale de L'Aja. Entrò in magistratura ordinaria nel 1933 e vi rimase sino alla vittoria del concorso da professore straordinario, nel 1942. Suo punto di riferimento accademico fu Oreste Ranelletti e fu legato da forte amicizia con Roberto Lucifredi. Dopo la vittoria del concorso da straordinario fu chiamato dall'Università di Urbino, per trasferirsi a Parma nel 1948 e, infine, a Bologna. In Emilia fu direttore della SPISA dal 1962 al 1977 e pubblicò la sua opera manualistica più nota, il *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano* (1 ed., Giuffrè, Milano, 1953), che ha goduto di buona fortuna, anche fuori dei confini italiani. Nel secondo dopoguerra si dedicò pure all'attività politica e fu presidente della provincia di Pavia. Tra i suoi allievi occorre segnalare Fabio Alberto Roversi Monaco, Gianguido Sacchi Morsiani, Luciano Vandelli e Marco Cammelli (quest'ultimo, in realtà, allievo, in via principale, di Roversi Monaco). Morì nel 1978.

AMORTH, Antonio

Antonio Amorth nacque a Parma, il 2 maggio 1908. La famiglia di Amorth era originaria di Modena, essendovi giunti i suoi antenati nel 1815, al seguito di Francesco IV d'Este. Egli, tuttavia, aveva cambiato spesso residenza in gioventù, essendo figlio di un funzionario di prefettura, che aveva lavorato a Parma, Brescia, Treviso, Pavia e Verona. Si iscrisse alla Facoltà di giurisprudenza a Padova (dove conobbe Donati e Guicciardi), ma poi si laureò a Pavia, con Francesco D'Alessio, ove strinse rapporti anche con De Valles. Dopo la laurea si trasferì a Milano, dove seguì, presso la Cattolica di Milano, i seminari di Francesco Rovelli e fu da questi introdotto alla scuola di Ranelletti. A Milano iniziò anche ad avere contatto con quella generazione di docenti di area

cattolica che avrebbero costituito la classe dirigente dell'immediato secondo dopoguerra. In particolare, nel 1943 collaborò alla stesura del Codice di Camaldoli e, finita la guerra, collaborò alle *Cronache sociali* e si legò in modo particolare a Giuseppe Dossetti ed al cd. Club dei professorini (La Pira, Fanfani, Lazzati, Moro), dando un contributo essenziale ai lavori della Costituente (dalla quale rimase fuori, risultando il primo dei non eletti, ma formulando una serie di proposte di cui si fece portavoce Dossetti) e candidandosi a competizioni elettorali, pur non possedendo alcuna vocazione allo svolgimento dell'attività politica (e, perciò, facendosi candidare scientemente in collegi ove non vi fossero speranze di elezione e rifiutando la presidenza di un importante ente pubblico nazionale propostagli dal Ministro Fanfani). Rimase sempre scapolo ed intese l'insegnamento universitario come missione laica di educazione della gioventù. Fu avvocato e svolse una discreta attività professionale, pur essendo disinteressato a finalità di lucro (e, difatti, morì senza lasciare ricchezze e quasi in povertà). La sua tempra morale era proverbiale, così come era nota la distanza rispetto alle pratiche degli accordi volti ad indirizzare i concorsi universitari. Ottenne la libera docenza in diritto amministrativo nel 1933 e fu incaricato della stessa materia presso la Cattolica di Milano. Grazie soprattutto ai lavori monografici su *La nozione di gerarchia* (1936) e su *Il merito dell'atto amministrativo* (1939) vinse il concorso da professore straordinario nel 1939, venendo chiamato dall'Università di Macerata, ma non potendo prendere servizio a causa della iniqua norma fascista che non consentiva ai celibi di divenire funzionari pubblici. Incaricato alla Cattolica ed a Macerata, soltanto nel 1941 l'assurdo ostacolo fu superato ed Amorth poté prendere servizio a Modena, subentrando a Carlo Girola, prematuramente scomparso a soli trentotto anni. Della Facoltà di Giurisprudenza di Modena fu anche preside, tra il 1950 ed il 1953. Tra la metà degli anni Quaranta e la metà degli anni Cinquanta elaborò altri importanti contributi, in particolare di diritto costituzionale (su Costituzione, Stato, Regioni), nonché un volume di lezioni sui *Lineamenti dell'organizzazione amministrativa italiana* (1950). Nel 1958 si trasferì alla Statale di Milano, sulla cattedra di diritto amministrativo che fu del maestro Ranalletti, divenendo anche direttore dell'Istituto di diritto pubblico. Della Facoltà di giurisprudenza di Milano fu anche preside, tra il 1977 ed il 1980. Negli ultimi anni si dedicò principalmente allo studio delle autonomie locali. Ebbe molti allievi, quasi tutti giunti in cattedra, tra i quali occorre ricordare Gustavo Vignocchi, Roberto Cesare Gianolio, Vittorio Italia, Serio Galeotti, Riccardo Villata, Gianfranco Mor, Guido Greco, Erminio Ferrari. Morì a Milano, il 20 luglio 1986.

BODDA, Pietro

Pietro Bodda nacque a Saluzzo, in provincia di Cuneo, il 17 giugno 1904. Laureatosi in giurisprudenza a Torino, con il maestro Vittorio Brondi, ottenne l'abilitazione allo svolgimento della professione forense. Si iscrisse sin dall'età giovanile al Partito fascista. Agli anni Trenta risalgono i suoi studi più noti: *I regolamenti degli enti autarchici* (1932), *La nozione di "causa giuridica" della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo* (1933), *La conversione degli atti amministrativi illegittimi* (1935), *Ente pubblico, soggetto privato e atto contrattuale* (1937). Nel 1932 vinse il concorso da professore straordinario di diritto amministrativo, venendo chiamato a Messina nel 1933, per trasferirsi a Pavia nel 1935 e, divenuto ordinario nel 1936, a Torino nel 1938, sulla cattedra lasciata vacante dalla sospensione dall'insegnamento per motivi razziali di Cino Vitta. Nel 1942 fece parte della Commissione Italiana per l'Armistizio con la Francia. Nell'immediato dopoguerra fu sospeso dall'insegnamento per l'avvio del procedimento di epurazione, ma il provvedimento di sospensione fu revocato nel maggio del 1946. Nel 1947 pubblicò le *Lezioni di diritto amministrativo*. Fu membro del Consiglio superiore della pubblica istruzione. Fu incaricato di diritto amministrativo presso la Cattolica di Milano e la Bocconi di Milano e vice-Rettore dell'Università di Torino. Tra i suoi allievi occorre ricordare Elio Casetta, Franco Levi e Franco Ledda. Morì improvvisamente nel pronto soccorso dell'Ospedale Maria Vittoria a Torino, il 26 dicembre 1965, colto da infarto nella chiesa del Carmine.

BONASI, Adeodato

Adeodato Bonasi, appartenente ad una nobile famiglia modenese, nacque a San Felice sul Panaro, in provincia di Modena, il 25 marzo 1838. Si laureò in giurisprudenza a Modena nel 1861 e divenne professore straordinario di diritto amministrativo in quell'Ateneo nel 1866 ed ordinario nel 1874. Insegnò anche procedura civile e ordinamento giudiziario e diritto costituzionale. Nel 1884 passò a Pisa, succedendo a de Gioannis Gianquinto sulla cattedra di diritto amministrativo. Vi rimase, però, soltanto due anni, dal momento che abbandonò l'insegnamento nel 1886, quando fu nominato consigliere di Stato ed eletto deputato (seggio che occupò sino al 1896, quando passò al Senato). Fino alla morte, intervenuta a Roma, il 23 luglio 1920, ricoprì incarichi di fondamentale rilievo politico: segretario generale al Ministero dell'interno con Crispi nel 1890; commissario regio a Milano nel 1894; prefetto di Roma con Rudinì nel 1896; Ministro di grazia e giustizia con Pelloux nel 1899; presidente di sezione del Consiglio di

Stato e, poi, dal 1911 al 1913, Presidente del Consiglio di Stato; Vicepresidente del Senato dal 1914 al 1918; Presidente del Senato nel biennio 1918-1919. Della produzione scientifica di Bonasi occorre ricordare le *Lezioni di diritto amministrativo (Appunti non riveduti né corretti dal Professore)* 1884-85, R. Università di Pisa, Litografia Bertini, Pisa, 1885, nonché il fondamentale studio monografico su *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Zanichelli, Bologna, 1874. Si v. anche *Del suffragio universale*, Società tipografica, Modena, 1877; *Sulla legge della stampa*, Zanichelli, Bologna, 1881; *La magistratura in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1884; *La responsabilità dello Stato per gli atti dei suoi funzionari*, Loescher, Roma, 1886.

BORSI, Umberto

Umberto Borsi nacque a Napoli, il 4 settembre 1878. Ottenuta la licenza liceale presso il liceo Dante di Firenze, nel 1896, si laureò in Giurisprudenza a Siena, nel 1900, con una tesi di giustizia amministrativa, relatore il maestro, Giuseppe Leporini. Procuratore legale ed avvocato, fu aiuto consulente legale della Direzione centrale del Monte dei Paschi di Siena. Nel 1901 pubblicò, negli *Studi senesi*, il saggio su *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, che gli valse l'attribuzione di una borsa governativa di perfezionamento all'estero. Borsi usufruì di questa nel 1902, con soggiorni di studio a Parigi (ove scrisse lo studio su *Condizioni attuali di svolgimento e indirizzo delle istituzioni del contenzioso amministrativo francese*) e ad Heidelberg. Tornato in Italia ottenne la libera docenza a Siena e fu membro della Giunta provinciale amministrativa senese. Nel 1903 pubblicò, sempre negli *Studi senesi*, il saggio su *L'atto amministrativo complesso* (su cui si v., in particolare, G.D. COMPORTI, *L'atto complesso di Umberto Borsi e il coordinamento procedimentale: ovvero il nome e la cosa*, in *Dir. amm.*, 2005, 275 ss.), che gli permise, due anni dopo, di vincere il concorso da straordinario di diritto amministrato a Macerata (commissione composta da Leporini, Brondi, Mosca, Vacchelli, Ranalletti). Negli anni successivi pubblicò uno studio su *Il silenzio della pubblica amministrazione nei riguardi della giustizia amministrativa* e, nel *Trattato Orlando*, la monografia su *Le funzioni del Comune italiano* (sul contributo di Borsi in materia di enti locali si v., in particolare, G. GARDINI, *Il regime del Comune italiano tra autarchia e differenziazione nell'opera di Umberto Borsi*, in *Le Carte e la Storia*, 2007, 189 ss.). Nel 1909 fu promosso ordinario a Macerata (commissione composta da Raggi, Brondi, Longo, Vacchelli, Ranalletti; nella relazione finale fu definito « studioso serio, ponderato; mente chiara; espositore semplice, nitido »), divenendo anche il Rettore del-

l'Ateneo. Giurista versatile e dagli interessi diversificati svolse, negli anni, l'insegnamento del diritto internazionale e del diritto coloniale (nonché, nel periodo bolognese, di legislazione del lavoro e dell'assistenza sociale), pubblicando importanti studi anche in queste materie (su Borsi ed il diritto internazionale si v., in particolare, B.G. MATTARELLA, *Umberto Borsi e il diritto amministrativo internazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 933 ss.). Nel 1915 si trasferì a Siena (ove fu anche Preside della Facoltà giuridica), nel 1919 a Pisa (ove pure fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza), nel 1925 a Padova e, infine, nel 1926 a Bologna, insegnandovi per più di un quarto di secolo e svolgendovi anche le funzioni di Preside della Facoltà di Giurisprudenza dal 1935 al 1947 e di Rettore nel 1943. Nel periodo bolognese la sua opera più conosciuta fu il volume su *La giustizia amministrativa* (1 ed., 1930), che ebbe grande diffusione e fu più volte ripubblicato. Conseguì il Premio "Gualtiero Sacchetti", di 32 mila lire, da assegnarsi al professore dell'Università di Bologna che, per mezzo dell'attività scientifica e didattica « sia salito in tale fama da aggiungere lustro e decoro all'antico Ateneo ». Proprio in virtù del premio conseguito, rifiutò l'offerta di trasferimento nell'Università di Roma, non sentendosi di lasciare una sede che gli aveva dato prova di così alto apprezzamento. Fu membro della Commissione del dopoguerra nel 1919-20 e del Consiglio superiore dell'educazione nazionale. Fu membro e, poi, presidente dell'Accademia delle scienze di Bologna e fu conosciuto anche fuori dei confini nazionali (aveva una perfetta conoscenza della lingua francese e buona di quella tedesca), in particolare per i suoi studi di diritto internazionale pubblico. Celibe e riservato, dallo stile di vita parco, non coltivò allievi. Collocato fuori ruolo per raggiunti limiti d'età nel 1948, conservò l'insegnamento di diritto amministrativo, su proposta della Facoltà accolta dal Ministero della pubblica istruzione, sino al 1953. Morì il 13 marzo 1961.

BRACCI, Mario

Mario Bracci nacque a Siena, il 12 febbraio 1900, da una famiglia della media borghesia. Si laureò in Giurisprudenza nel 1921, iniziando a lavorare nello studio forense del padre, Rodolfo. Si dedicò inizialmente alla filosofia del diritto e restò sempre legato ad Alessandro Bonucci, titolare della materia a Siena e prematuramente scomparso a soli quarantaquattro anni (su Bonucci [1881-1925], A. Raselli-M. Bracci, *In memoria di un maestro scomparso*, in *Studi senesi*, 1922-25, 4 ss.). Strinse un forte legame di amicizia con Piero Calamandrei, suo docente di Diritto processuale civile. Tuttavia, forse per la fervente passione per la politica attiva, dirottò presto i suoi interessi verso il

diritto amministrativo. Suoi punti di riferimento, in ambito scientifico, furono soprattutto Federico Cammeo e Guido Zanobini (a Siena dal 1921 al 1923), dei quali si considerò allievo. Quattro monografie, pubblicate tra il 1925 ed il 1927, gli garantirono una rapida carriera universitaria, con la vittoria del concorso per straordinario di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione nel 1927 e la titolarità della corrispondente cattedra presso l'Università di Sassari (ove era stato libero docente ed incaricato di diritto costituzionale e di diritto processuale civile nei due anni precedenti). Nel capoluogo sardo, peraltro, rimase soltanto sino al 1928, quando fece ritorno a Siena, ove divenne ordinario nel 1930. Dell'Ateneo senese Bracci fu Rettore per più di un decennio, nel delicato periodo del secondo dopoguerra (1944-55), contribuendo a trasformare Siena in una città universitaria (M. BARNI, *Mario Bracci Rettore (1944-1955)*, in A. CARDINI-G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci nel centenario della nascita. 1900-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001, 121 ss.). Agli studi giuridici Bracci affiancò immediatamente una instancabile attività politica (in proposito, P. BAGNOLI, *La testimonianza civile di Mario Bracci*, in *Studi senesi*, 1984, 9 ss.; A. CARDINI, *Mario Bracci: l'esordio dell'attività politica*, in A. CARDINI-G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci*, cit., 35 ss.; L. NUTI, *Mario Bracci e le origini del centro-sinistra*, ivi, 65 ss.), aderendo all'area antifascista. Iscritto al partito repubblicano, fu firmatario, nel 1925, del manifesto Croce degli intellettuali antifascisti. Nel 1931, per non perdere la cattedra, prestò il giuramento di fedeltà al fascismo, ma la burocrazia di regime continuò a tenerlo sotto stretto controllo (si v., in proposito, la nota successiva). Nel 1939, richiamato alle armi, riuscì a farsi esonerare grazie all'intervento del Rettore dell'Ateneo senese. Nell'immediato dopoguerra, aderì dapprima al Partito d'Azione e poi, dal 1947, al Partito socialista. Divenne membro della Consulta Nazionale e poi Ministro del commercio con l'estero nel primo Governo De Gasperi (dal febbraio al luglio 1946). In seno al Gabinetto De Gasperi, svolse un ruolo da protagonista nella crisi costituzionale successiva al referendum istituzionale. Fu grazie alla sua interpretazione di fine giurista che si intese il decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946 nel senso del trapasso non dei poteri, bensì dell'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato, dal Re al Presidente del Consiglio dei ministri, scongiurando, in tal modo, la necessità di un decreto reale di abdicazione e, probabilmente, forti tensioni sociali [la vicenda è ricostruita dallo stesso Bracci in M. BRACCI, *Storia di una settimana (7-12 giugno 1946)*, in M. BRACCI, *Testimonianze sul proprio tempo. Meditazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi-G. Grottanelli de' Santi, La Nuova Italia, Firenze, 1981, 200 ss.; anche G. BRANCA, *Ricordo di Mario Bracci*, in *Studi senesi*, 1960, 160-161; A. CARDINI, *Mario Bracci: l'esordio dell'attività politica*, in A. CARDINI-G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci*, cit., 46-52; F. GUIZZI, *Profilo di un giurista*:

Mario Bracci al governo ed alla Consulta, ivi, 165]. Sul finire del 1946, fu nominato, dall'Assemblea Costituente, membro dell'Alta Corte per la Regione siciliana, ove rimase sino al 1955, quando fu eletto dal Parlamento alla Corte costituzionale. Nel 1947 fu inviato in Argentina ed Uruguay, in qualità di ambasciatore straordinario, al fine di stipulare accordi commerciali. Dal 1951 al 1955 fu anche assessore all'urbanistica del Comune di Siena e concorse a realizzare il piano regolatore della città, rivelatosi fondamentale al fine della preservazione di un inestimabile patrimonio artistico dell'umanità (in proposito, E. BALOCCHI, *Bracci e Siena*, in A. CARDINI-G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Mario Bracci*, cit., 103 ss.). Morì prematuramente a Siena, il 15 maggio 1959.

BRONDI, Vittorio

Vittorio Brondi nacque ad Altare, in provincia di Savona, il 2 aprile 1863. Laureatosi in Giurisprudenza, nel 1886, a Torino, vinse un premio nel concorso Dionisio nel 1888, con un lavoro romanistico rimasto inedito. Ottenuta la libera docenza nel 1893 e divenuto straordinario (per i primi quattro anni a stipendio ridotto) nel 1895, fu fortemente influenzato dalle correnti pandettistiche, in particolare nella stesura della prima monografia. Di Brondi vanno ricordati *L'atto complesso nel diritto pubblico*, 1898, ed il volume del *Trattato Orlando* su *La beneficenza legale*, 1905. Divenuto ordinario nel 1903, fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino dal 1916 al 1919 e Rettore della medesima dal 1922 al 1924. Fu membro per dieci anni del Consiglio superiore di Assistenza e beneficenza pubblica e fu delegato del governo italiano ai Congressi di Parigi, Copenaghen, Londra. Per un decennio, dal 1922 al 1932, fu senatore del Regno. Nel 1927 tenne un corso di lezioni (*Du service de l'assistance publique dans les relations internationales*) presso l'Accademia di diritto internazionale presso la corte di Giustizia dell'Aja. Morì a Torino, il 27 marzo 1932. Romano lo ricorda come uomo di sconfinata cultura umanistica, nonché delicato poeta, pur segnalando altresì le sue qualità di uomo pratico e di azione.

CAMMEO, Federico

Federico Cammeo nacque a Milano, il 20 luglio 1872, da Cesare, un funzionario di banca, ed Elisa Gerbi, entrambi ebrei livornesi. Cammeo amava ricordare la sua discendenza dal filosofo olandese Baruch (Benedetto) Spinoza, per via della nonna paterna: e, in effetti, si tratti o meno di casualità, le idee di Cammeo circa il rapporto tra potere

pubblico e cittadino avevano qualche punto di comunanza con quelle spinoziane. La famiglia si trasferì, dapprima, a Torino e, poi, dal 1886, a Firenze. Studente modello, si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa nel 1890, laureandosi a pieni voti nel 1894 (relatore Alfredo Codacci-Pisanelli), con una tesi sui monopoli comunali (sul tema, poi, pubblicò il noto saggio del 1895). Già nel 1892, il suo maestro, il processualcivilista Lodovico Mortara, intuendone le qualità, aveva iniziato a coinvolgerlo nella stesura di note di diritto processuale civile della *Giurisprudenza italiana* (in totale ne scrisse centosettantaquattro, nell'arco di quasi mezzo secolo). Che sia stato Mortara ad intradarlo verso lo studio della giustizia amministrativa, comprendendone la crescente rilevanza, o che sia stato Codacci-Pisanelli, con cui aveva proseguito a collaborare, fatto sta che ben presto Cammeo virò in direzione del diritto amministrativo. Nel 1894 si classificò primo al concorso per posti di perfezionamento in seno alla Facoltà giuridica pisana. Nel 1895-96 pubblicò la monografia su *I monopoli comunali* (su cui si v., in particolare, D. SORACE, *Il giovane Cammeo e i servizi pubblici*, in *Quad. fior.*, 1993, 511 ss.) e nel 1897 la celebre voce del *Digesto* sul *Demanio*. Lo stesso anno venne incaricato da Orlando, forse su suggerimento di Codacci Pisanelli, della stesura della monografia su *La manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, che, terminata nel 1899, venne pubblicata nel *Trattato* diretto da Orlando nel 1901 (su quest'opera v., in particolare, A. PIZZORUSSO, *Il potere regolamentare in Federico Cammeo*, in *Quad. fior.*, 1993, 403 ss.). Nel 1898 venne abilitato alla libera docenza. Nel frattempo, aveva iniziato a svolgere attività forense in un importante studio legale fiorentino (quello del penalista Giovanni Rosadi), per poi mettersi in proprio. Cammeo svolse la professione con travolgente passione, con immenso successo e con crescente coinvolgimento (tra i molti casi importanti, fu nel collegio difensivo dello "smemorato" di Collegno). Nel 1899 partecipò al concorso per ordinario di diritto amministrativo a Macerata, vinto da Ranelletti, risultando idoneo, a pari merito con Santi Romano. Nel 1900, dopo aver pubblicato il volume *Questioni di diritto amministrativo* (unico scritto inedito era il lungo saggio su *Il ricorso straordinario al Re*, su cui si v., in particolare, A. TRAVI, *Cammeo e i ricorsi amministrativi*, in *Quad. fior.*, 1993, 437 ss.), si presentò al concorso di Cagliari, che venne vinto dal più anziano Luigi Armanni, con Cammeo e Santi Romano secondi a pari merito. Armanni, che insegnava a Venezia, presso la Regia Scuola Superiore di commercio Ca' Foscari (della quale, successivamente, divenne Rettore), rinunciò alla nomina per ragioni economiche e familiari. A seguito della rinuncia di questi, a Cagliari venne chiamato Cammeo. La trasferta sarda era molto faticosa, soprattutto per chi dovesse coltivare anche gli impegni professionali e familiari (il nostro si

era sposato, nel 1901, con l'ebrea fiorentina Clotilde Levi, figlia del banchiere Teofilo, che sarebbe divenuto presidente del Credito italiano; nel 1902 era nata la figlia primogenita, Maria), così, Cammeo, dopo esser giunto secondo al concorso di Pavia del 1904 (vinto da Ranelletti), partecipò ad un concorso a Padova di procedura civile ed ordinamento giudiziario, vincendolo. Rimase a Padova dal 1905 al 1910, quando fu chiamato, sulla stessa materia, a Bologna. Sono di quegli anni le sue opere di maggiore diffusione: nel 1910 uscì la prima edizione del *Commentario delle leggi di giustizia amministrativa* (su cui v. E. CANADA-BARTOLI, *Il "Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa" e il suo sistema*, in *Quad. fior.*, 1993, 279 ss.) e nel 1914 venne pubblicato, in edizione litografata, il *Corso di diritto amministrativo*. Nel 1915, a seguito della rinuncia di Ranelletti, passò alla cattedra di diritto amministrativo. Partecipò alla prima guerra mondiale in qualità di tenente colonnello della giustizia militare, addetto al Tribunale supremo della guerra e della marina. Nel 1918, su incarico dell'allora Presidente del Consiglio Vittorio Emanuele Orlando, fu delegato, a rappresentare l'Italia alla Conferenza annuale dell'*American Bar Association* a Cleveland (su cui si v. C. PETIT, *La anecdotica americana de Federico Cammeo*, in *Quad. fior.*, 1993, 547 ss.), anche in virtù della sua buona conoscenza della lingua inglese. Nel 1919, sempre su incarico di Orlando, fu esperto con diritto di voto nella Sottocommissione per le riparazioni di guerra alla Conferenza di pace di Parigi. Nel 1924 pubblicò sugli *Annali dell'Università di Bologna*, quale sorta di omaggio d'addio all'Ateneo bolognese, il saggio su *L'equità nel diritto amministrativo*, uno tra i suoi scritti più significativi (su cui si v., F. MERUSI, *L'equità nel diritto amministrativo secondo Cammeo: alla ricerca dei fondamenti primi della legalità sostanziale*, in *Quad. fior.*, 1993, 413 ss.). Lo stesso anno si trasferì nella avita Firenze, presso il neo-costituito Ateneo, ove rimase sino al 1938, quando gli fu inibito l'insegnamento a causa delle leggi razziali. Nel frattempo, dal 1929 al 1932 fu Consigliere del contenzioso diplomatico e, sempre in quegli anni, lavorò, successivamente ai Patti Lateranensi, all'ordinamento giuridico della Città del Vaticano, stringendo rapporti, in particolare, con l'allora cardinale Eugenio Pacelli. Dal 1935 al 1938 fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze. Rispettoso dell'ordine costituito e per natura avulso dalle vicende politiche, ebbe un atteggiamento neutro nei riguardi del fascismo, fino al momento in cui fu travolto dalle restrizioni delle leggi razziali. Come ricorda Calamandrei, egli, « ossequente dell'autorità costituita » e fiducioso nella forza della ragione, rimase preda di « una specie di catastrofe intima, quando dal regime si scatenò la furia razzista ». Un attimo prima riverito ed ossequiato, l'attimo successivo, d'improvviso, abbandonato da tutti ed impossibilitato all'insegnamento, alla ricerca, alla professione. Il suo crollo, morale e fisico, fu subitaneo: alle leggi razziali Cammeo sopravvisse

soltanto cinque mesi. Morì a Firenze, il 17 marzo 1939. Uno tra i più grandi giuristi della storia italiana fu accompagnato, per l'ultimo saluto, soltanto dai parenti, da pochi amici e da quattro o cinque colleghi fedeli, tra cui Piero Calamandrei. Il figlio Cesare, assistente di diritto civile (nel 1937 aveva pubblicato una monografia su *I contratti della pubblica amministrazione. Capacità e legittimazione a contrarre*), privato del sostegno paterno ed affetto da una malformazione fisica congenita, si suicidò, appena trentenne, nel febbraio del 1941. La moglie Clotilde e la figlia Maria, deportate, perirono ad Auschwitz nel 1944. Soltanto la figlia Elisa, che aveva seguito il marito nell'esilio inglese, sopravvisse all'olocausto.

CODACCI-PISANELLI, Alfredo

Alfredo Codacci-Pisanelli, discendente di Giuseppe Pisanelli ed esponente dell'alta borghesia agraria salentina (la famiglia era originaria di Tricase, in provincia di Lecce), nacque a Firenze, il 7 agosto 1861. Allievo di Silvio Spaventa, dopo aver compiuto studi di perfezionamento presso l'Università di Berlino, divenne, nel 1885, non ancora ventiquattrenne, straordinario di economia politica a Camerino, insegnandovi anche scienza delle finanze. Vinse il concorso da ordinario di diritto amministrativo l'anno successivo a Pavia, trasferendosi a Pisa nel 1888. Si dimise dai ruoli dei professori universitari nel 1898, a seguito della nomina a deputato, chiedendo di essere reintegrato nei medesimi nel 1900, quando mutò la legge sulle incompatibilità. Fu reintegrato presso l'Università di Roma, sulla cattedra di scienza dell'amministrazione. Mantenne la carica di deputato sino al 1926. Fu sottosegretario al tesoro nel 1904-05 e nel 1906 e sottosegretario all'agricoltura, industria e commercio nel 1909-10. Dopo la prima guerra mondiale fu tra i primi accademici ad aderire al fascismo, iscrivendosi al Partito nel 1921. Morì a Roma, il 21 febbraio 1929.

CRIDIS, Giuseppe

Giuseppe Cridis nacque a Cossato, un piccolo paese in provincia di Biella, nel 1766. Si laureò presso l'Università di Torino nel 1787. Incerto se percorrere la carriera forense o quella universitaria, optò definitivamente per quest'ultima. Segnala Vittorio Brondi che, «Il Cridis aveva preso parte ai moti politici dell'epoca e coperto altri pubblici uffici, tra cui notevolissimo quello di segretario della famosa Commissione esecutiva del Piemonte». Celibe, dedicò buona parte

della sua esistenza agli studi ed all'insegnamento, presso l'Ateneo torinese. Come ricordato da Giuseppe Buniva, iniziò la carriera « dalla qualità di ripetitore e dal privato insegnamento del diritto che esso era incaricato di porgere nel collegio dei nobili nel 1791-92 veniva (...) aggregato al collegio di leggi; quindi successivamente eletto a professore sostituito e reggente nel collegio delle provincie, ad a professore effettivo. Riformati i nostri studii dall'imperatore Napoleone il professore Cridis veniva nella facoltà di leggi conservato nella qualità di primo professore supplente; e quando ritornava la Real Casa di Savoia negli aviti domini gli si destinava la cattedra d'Istituzioni canoniche ». Fu titolare, poi, a partire dal 1817, della cattedra di *Pubblica economia* e, quando, nel 1822, essa fu soppressa, dell'insegnamento delle Pandette. Dal 1832 al 1836 fu preside della Facoltà di leggi dell'Università di Torino. Morì, dopo lunga malattia, il 7 dicembre 1838.

D'ALESSIO, Francesco

Francesco D'Alessio nacque a Montescoglioso, in provincia di Matera, il 27 maggio 1886. Laureatosi in giurisprudenza a Roma, avvocato, vinse la libera docenza nel 1912, anno in cui pubblicò il suo primo lavoro monografico, sui *Rapporti e conflitti tra le due sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*. Nel 1913 vinse il concorso da straordinario di diritto amministrativo nella Libera Università di Urbino, con un giudizio a maggioranza, ottenendo i voti favorevoli di Orlando e di Brondi e quello contrario di Vacchelli. Due anni dopo divenne ordinario, sempre ad Urbino, ove rimase sino al 1922. Nel 1915 pubblicò lo studio di teoria generale *Dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo al moderno Stato di diritto* e quello di giustizia su *Le parti nel giudizio amministrativo*. Fu eletto deputato nel 1919 (dapprima nelle fila del Rinnovamento, poi della Democrazia sociale e, infine, dal 1925, del Partito fascista) ed esercitò il mandato parlamentare sino al 1929. Nel 1922 vinse il concorso da straordinario a Cagliari, ma si dimise l'anno successivo per incompatibilità con il mandato parlamentare. Tuttavia, fu reintegrato nel ruolo nel dicembre dello stesso anno e trasferito a Siena, ove rimase soltanto un anno, per trasferirsi a Pavia, da ordinario, nel 1924 (e sino al 1935). Iscritto al Partito fascista sin dal 1925, fu sottosegretario di Stato alle finanze nel 1925-26 e segretario federale di Potenza e Matera nel 1926-27, nonché membro del Consiglio di amministrazione dell'Ente acquedotto pugliese per la Basilicata. Nel 1927 pubblicò gli *Appunti di diritto amministrativo* e nel 1930 le *Istituzioni di diritto tributario*. Nel 1931 pubblicò il saggio su *Il diritto amministrativo obiettivo* e l'anno successivo le *Istituzioni di diritto amministrativo*, un'opera manualistica che ebbe un buon grado di

diffusione. Nel frattempo, nel 1930 era caduto in disgrazia con il regime (non si sa bene se per vicende legate al periodo in cui era segretario federale o a Pavia) e gli fu ritirata la tessera del Partito (nel fascicolo personale, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato, vi è una sua lettera al Ministro dell'Educazione nazionale, Cesare Maria De Vecchi, del 10 agosto 1935, in cui D'Alessio perorava la causa del suo trasferimento da Pavia: « La mia aspirazione è di chiudere la carriera di professore a Roma, dove la iniziai nel 1912, quale libero docente. Se non avessi subito le note traversie politiche sarei stato con ogni probabilità preferito allo Zanobini chiamato l'anno scorso da Pisa per la cattedra di diritto amministrativo. Ma a Roma sono vacanti ed affidate per incarico altre cattedre in materie affini, che io potrei coprire. Tali quelle di diritto costituzionale affidata per incarico al Presidente del Consiglio di Stato; di diritto corporativo; di diritto finanziario e scienza delle finanze; di storia delle dottrine politiche ecc. Ove non sia possibile (e scongiuro V.E. di fare tutto quanto è compatibile colle esigenze degli studi per contentarmi) trasferirmi a Roma, esprimerei in subordine il desiderio di essere trasferito a Napoli. (...)»). La sua richiesta di trasferimento fu accolta dal Ministro De Vecchi e, nel 1935, D'Alessio fu chiamato a Napoli. L'anno successivo, dopo aver vanamente richiesto il trasferimento a Roma, sulla cattedra di diritto finanziario e scienza delle finanze, pubblicò un *Corso di cultura militare* e due anni dopo un *Corso di diritto finanziario*. Il 25 agosto 1943, con una lettera al Ministro della Pubblica istruzione Leonardo Severi, D'Alessio tornava a richiedere il trasferimento a Roma: « (...) Io sono un vecchio ordinario nelle università. Oltre trenta anni di insegnamento, dopo cinque anni di servizio civile e due di servizio militare! Entrato per concorso, anzi per concorsi, senza appoggi e senza protezioni. Ho percorso faticosamente il consueto curriculum dei professori che camminano coi piedi e non colle ali. Urbino, Macerata, Cagliari, Pavia, Siena. Infine, e faticosamente, Napoli. A Pavia fui colto da una disavventura (!!!) politica (...) » (in realtà, pare che egli fosse invisato al regime già nel 1928 e che, quindi, le ragioni delle sue sventure debbano essere ricercate nell'attività svolta in qualità di sottosegretario o di federale). D'Alessio concludeva la lunga lettera con la richiesta di trasferimento a Roma, a parziale risarcimento delle angherie subite, dopo il 1930, dal regime fascista. La richiesta non ebbe seguito e, anzi, sul finire del 1944, D'Alessio fu sospeso dal servizio e sottoposto a processo di epurazione. Nel gennaio del 1945 fu collocato a riposo, su sua richiesta, per potersi meglio difendere dalle accuse mossegli. Riabilitato nell'aprile del 1945, riprese servizio a Napoli nel 1947 e collocato a riposo nello stesso anno. Morì a Roma, il 1° aprile 1949.

DE FRANCESCO, Giuseppe Menotti

Giuseppe Menotti De Francesco nacque ad Atesa, in provincia di Chieti, il 15 settembre 1885. Laureatosi in giurisprudenza a Pavia, fu funzionario del Ministero della pubblica istruzione dal 1910 e provveditore agli studi a Reggio Calabria ed a Catania dal 1912. Ottenne la libera docenza in diritto amministrativo nel 1912 e fu incaricato di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione a Catania, dal 1914 al 1917. Fu capo dell'ufficio censura stampa a Milano dal 1917 al 1919. Fu incaricato di procedura civile ed istituzioni di diritto civile ad Urbino nel 1922-23 e nel 1923 vinse il concorso da straordinario di diritto costituzionale ad Urbino. Iscrittosi al Partito fascista sin dal 1924 (al quale aveva aderito sin dal 1921, come risulta dal fascicolo personale conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato), fu, tra l'altro, membro della Giunta provinciale amministrativa dal 1926 al 1932. Nel 1926 pubblicò la sua opera di diritto amministrativo più conosciuta, *L'ammissione nella classificazione degli atti amministrativi* (scrisse anche di diritto costituzionale e di diritto internazionale). Nel 1926 vinse il concorso da straordinario di diritto amministrativo nell'Università di Messina: secondo della terna (il primo risultò Edoardo Tommasone, chiamato a Perugia), era già stato chiamato dall'Università di Bari, ma poiché Giustavo Ingrosso, giunto terzo, non poté prendere servizio a Messina, in quanto considerato antifascista, De Francesco fu chiamato a Messina al suo posto. Promosso ordinario nel 1927, fu trasferito a Pavia nella cattedra di diritto costituzionale ed ivi rimase sino al 1935, quando fu chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano. Avvocato, fu membro della Commissione reale degli avvocati di Milano dal 1931 al 1933. Dal 1934 al 1939 fu chiamato a presiedere le commissioni per i prelettorali della cultura in dottrina del fascismo e dal 1937 al 1940 collaborò alla stesura del Dizionario politico del partito fascista. De Francesco ha legato il suo nome soprattutto agli incarichi direttivi rivestiti, per un quarto di secolo, presso la Statale di Milano: fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza, dal 1935 al 1943, e Rettore dell'Ateneo, dal 1943 al 1960. Nel secondo dopoguerra fu deputato e senatore nelle fila del Partito nazionale monarchico. Nel 1961 fu nominato professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo milanese. Morì a Milano, il 4 ottobre 1978.

DE GIOANNIS GIANQUINTO, Giovanni

Giovanni de Gioannis Gianquinto nacque a Cagliari il 25 agosto 1821 e si laureò presso l'ateneo sardo in diritto romano. Insegnò a Cagliari per un ventennio, dal 1843 al 1863. Nel 1844 conseguì la libera

docenza in diritto romano e gli fu affidata, poi, la cattedra di diritto internazionale. Quell'anno fu chiamato come ordinario a Pavia, dove rimase sino al 1866, quando si trasferì a Pisa. Ivi morì, il 15 marzo 1883. Insegnò praticamente tutte le materie impartite in una facoltà legale: difatti, oltre al diritto amministrativo, tenne corsi di diritto romano, enciclopedia giuridica, storia del diritto, filosofia del diritto, diritto costituzionale, diritto internazionale, economia politica, scienza dell'amministrazione, legislazione agraria, statistica. Fu tra i pochi studiosi italiani del periodo apprezzati anche al di là dei confini nazionali, in particolare in Francia ed in Germania. Fu autore di trentasei pubblicazioni, riguardanti diverse materie giuridiche. Otto fra esse concernono più da vicino il diritto amministrativo. Tra queste occorre ricordare, in particolare, *Nuovo diritto amministrativo d'Italia. Diritto amministrativo d'Italia informato al carattere Nazionale, e necessità di emanciparne la sposizione teorica dalle influenze prevalenti de' metodi stranieri*, Tip. in ditta eredi Bizzoni, Pavia, 1864; Id., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, 3 voll., Tipografia editrice dell'Associazione, Firenze, 1877-81.

DE VALLES, Arnaldo

Arnaldo De Valles nacque a Dorsolungo di Villafranca Veronese, in provincia di Verona, il 29 agosto 1887, da Vittorio e Giuseppina Zannoner, entrambi di origine triestina. A Verona visse nel corso della giovinezza e ad essa tornò dopo il collocamento a riposo. Dopo la laurea in giurisprudenza fu supplente dell'Istituto tecnico Pitentino a Mantova dal 1911 al 1913. Abilitato alla professione forense, svolse una limitata attività professionale, aprendo anche uno studio a Milano. Nel 1912 pubblicò i saggi su *Gli organi dello Stato* e *Sulla classificazione delle concessioni amministrative* e, tra il 1911 ed il 1914, gli *Studi sulla teoria generale del demanio pubblico*. Del 1916 è la nota monografia su *La validità degli atti amministrativi*, esposizione unitaria, approfondita ed organica del regime dell'atto. Ottenuta quello stesso anno la libera docenza in diritto amministrativo a Pavia, fu incaricato di diritto costituzionale ed internazionale ad Urbino nel 1922-23. Straordinario di diritto amministrativo ad Urbino dal gennaio 1923, vinse il concorso da straordinario presso l'Università libera di Camerino lo stesso anno, trasferendosi a Macerata, dopo aver vinto il concorso da straordinario, due anni dopo ed ivi divenendo ordinario nel 1926. Negli anni marchigiani pubblicò, nel 1923-24, le monografie su *Le assicurazioni sociali* e, nel 1930, quella su *I pubblici servizi* (entrambe nel *Trattato Orlando*), oltre ad una *Introduzione al corso di diritto ecclesiastico*. Nel 1931 pubblicò il primo volume della nota monografia sulla *Teoria giuridica*

dell'organizzazione dello Stato (il secondo volume venne stampato nel 1936). Dell'Università di Macerata fu anche Preside della Facoltà e Rettore, dal 1929 al 1932. Nel 1932 si trasferì a Pavia (in un primo periodo presso la cattedra di politica e legislazione coloniale, poi diritto coloniale, ancora diritto sindacale e corporativo e, infine, diritto amministrativo), ateneo nel quale insegnò nel successivo trentennio e dove pubblicò, nel 1937, gli *Elementi di diritto amministrativo*. Fu Preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia dal 1932 e per molti anni, prima di passare a Giurisprudenza. Fu vicepresidente del Centro Italiano di Studi Amministrativi. Collocato a riposo nel 1962, fu nominato, l'anno successivo, professore emerito della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pavia. Morì a Verona, il 18 novembre 1964. Su De Valles si v. l'efficace ricordo di A. AMORTH, *Arnaldo De Valles (1887-1964)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 930-931, che, dopo averne sottolineato la cordiale cortesia e la mitezza di tratto, rilevava che « il prof. De Valles si era poco immischiato del cosiddetto mondo universitario. Sia perché non gli erano cresciuti attorno discepoli, sia perché non si sapeva se egli gradiva farsi guida e maestro, sia perché non era uomo che si desse da fare per diventare commissario di concorso od ottenere uffici del genere, egli aveva finito per rimanere un po' da parte, in proporzione inversa di quanto non era invece noto per la sua robusta e geniale produzione scientifica, e per la fresca vena con cui l'alimentava ». Quanto al metodo, Amorth lo riteneva legato a Ranelletti, « alieno da costruzioni sofisticate, muovendo dal sicuro terreno dogmatico del diritto privato, con fermo riferimento al diritto positivo senza lasciarsi irretire da premesse teoriche di natura astratta, e col proposito di cercare soluzioni di problemi giuridici, creati dalla vita, utili alla concreta applicazione del diritto ».

DONATI, Donato

Come ricordato da Amorth, « Donato Donati era nato a Modena l'11 gennaio 1880 [da Felice e Laura Vienna], in via Taglio n. 1, nel largo che prospetta l'imponente e nobilissimo Palazzo Ducale; casa in cui sempre visse, prima con i genitori e le sorelle — fu l'unico maschio —, poi solo e solitario, perché rimase celibe e non si unì ad alcuno dei suoi familiari. Era nato da famiglia benestante, da un ceppo — i Donati — numeroso di fratelli e quindi per lui di zii e di cugini e che, per quanto mi sappia, non contava ascendenti giuristi e neppure professori universitari. Fu con la sua generazione che vari Donati si iscrissero alla Facoltà di Giurisprudenza e, come lui, perseguì e percorse la carriera universitaria il diletto cugino prof. Benvenuto, minore di appena qualche anno, filosofo del diritto, ma anche felice ricercatore di storia

modenese specie per alcune vicende del suo più illustre esponente Ludovico Antonio Muratori, e fortunato conoscitore di Giambattista Vico. Un altro universitario della stessa generazione fu il prof. Dr. Mario Donati, il celebre chirurgo». Iscrittosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo modenese (studente eccezionale, ricorda Amorth, con un solo ventotto nel libretto, proprio in diritto costituzionale), si laureò nel 1902, con una brillantissima e lodata tesi sulla divisione dei poteri. Nel 1903 pubblicò nell'*Archivio giuridico* il suo primo scritto, il saggio su *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in cui applicava pienamente il metodo giuridico (Amorth ha ipotizzato che la svolta metodologica donatiana possa essere stata favorita dall'arrivo a Modena, nell'anno accademico 1902-03, di Santi Romano). Sul finire del 1904 insegnò qualche mese diritto e legislazione rurale presso due istituti tecnici a Lodi ed a Brescia, ma nei primi mesi del 1905 vinse un concorso per perfezionamento all'estero indetto dall'Università di Modena. Donati scelse Strasburgo quale sede di perfezionamento, ove seguì i corsi di Paul Laband (oltre a quelli di Rehm, Scultze e Kisch), per poi spostarsi ad Heidelberg per seguire il corso ed i seminari di diritto pubblico tedesco di Georg Jellinek, il corso di diritto amministrativo e di dottrine generali del diritto pubblico della politica di Gerhard Anschütz, nonché il corso di diritto internazionale di Kirchenheim. Il periodo trascorso in Germania fu certamente decisivo per il prosieguo degli studi. Nel 1905 pubblicò la corposa monografia su *I trattati internazionali nel diritto costituzionale* e l'anno successivo vinse il concorso da straordinario di diritto costituzionale nell'Università libera di Camerino, con una commissione composta da Orlando, Rossi e Santi Romano. Nel 1907 conseguì la libera docenza in diritto costituzionale nell'Università di Roma, pubblicò il saggio su *I caratteri della legge in senso materiale*, l'anno dopo quello su *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale* e nel 1910 il noto studio su *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*. Insegnò per incarico a Sassari nel 1909-10, poi vinse il concorso da straordinario di diritto costituzionale a Catania (con commissione composta Rossi, Orlando, Romano, Morelli, Vacchelli) e, nel 1914, conseguito l'ordinariato, si trasferì a Macerata, ateneo di cui divenne immediatamente Rettore, incarico che rivestì per tutto il corso della prima guerra mondiale (e che gli consentì di evitare la chiamata alle armi). Nel 1919 si trasferì a Padova, fondando e dirigendo la Scuola per le scienze giuridiche e sociali (e quando da questa nacque la Facoltà di Scienze politiche, ne fu eletto Preside), che divenne ben presto una importante sede di cultura giuridica, in virtù soprattutto delle sue doti di organizzatore e dell'impegno che profondeva per i giovani e per l'università. Nel 1920 pubblicò un saggio su *La persona reale dello Stato*, nel 1924 la monografia su *Stato e territorio*, nel 1930 il suo ultimo scritto di rilievo, il saggio su *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*. Diresse, per la Cedam, la collana degli

Studi di diritto pubblico e, dal 1936 al 1938 la rivista *Archivio di diritto pubblico*, da lui fondata. Nel 1931 aveva prestato giuramento al Partito fascista, ma, nonostante ciò, fu investito dalle conseguenze delle leggi razziali del 1938 e fu collocato a riposo e destituito da qualsiasi carica. Gli fu contestato anche il diritto di conservare l'iscrizione all'albo per la professione forense di Padova, a causa della mancata denuncia del trasferimento della residenza a Modena. Trasferitosi a Modena (come ricorda Amorth, « vi si relegò, certamente prigioniero dei suoi ricordi, in un'amarezza consolata dall'assiduità con cui qualche suo discepolo (...) veniva trovarlo »), fu convinto da Guicciardi ed Amorth, sul finire del 1943, ad operare una rocambolesca fuga in Svizzera, per evitare la deportazione in Germania. Visse a Ginevra, dove, nel 1944-45, fu incaricato di diritto costituzionale nei corsi che l'Università aveva istituito per gli studenti italiani militari internati. Tornò in Italia il 14 luglio 1945 e, raggiunta Modena, trovò la sua abitazione saccheggiata. Reintegrato in tutte le cariche, chiese il trasferimento nell'Università di Modena e vi insegnò per incarico il diritto internazionale nell'anno accademico 1945-46. Declinò senza indugi l'invito di Vittorio Emanuele Orlando a ricoprire la cattedra di diritto pubblico nell'Università di Roma. Alla fine dell'estate 1946 si ricoverò in una clinica modenese per subire due interventi chirurgici per un malanno non particolarmente rischioso, ma il suo fisico (fragile e minuscolo, secondo la descrizione di Amorth) non resse alla seconda operazione. Morì a Modena, il 21 settembre 1946.

FERRARIS, Carlo Francesco

Carlo Francesco Ferraris nacque a Moncalvo, in provincia di Alessandria (oggi di Asti), il 15 agosto 1850. Si laureò con Giusto Emanuele Garelli della Morea in Giurisprudenza a Torino nel 1870. Trascorse un periodo di studio di due anni, tra il 1872 ed il 1874, in Germania ed in Inghilterra. A Berlino aveva seguito il seminario di statistica di Adolf Wagner, allievo di Robert von Mohl, e da allora si considerò suo allievo (profili di dubbio, peraltro, su un reale rapporto di filiazione accademica in J. LUTHER, *C.F. Ferraris und das Deutsche Reich — eine Biographie des europäischen öffentlichen Rechts*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band 56, 2007, 241 ss.). Tornato in Italia fu, per un biennio, impiegato straordinario presso la direzione generale della statistica a Roma, collaborando con Luigi Bodio, allora direttore della statistica del Regno. Nel 1876 ottenne la libera docenza a Roma e due anni dopo fu chiamato ad insegnare scienza dell'amministrazione a Pavia. Capodivisione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio dal 1883 e professore incaricato di

statistica a Roma, vinse la cattedra di statistica a Padova nel 1885. Eletto deputato nel 1886, perse il seggio al sorteggio (era stato eletto un numero superiore di professori universitari rispetto a quelli contemplati dalla legge sulle incompatibilità). Fu membro dei Consigli Superiori per la Statistica, la Previdenza e la Pubblica istruzione. Fu socio dell'Accademia dei Lincei. Fu Rettore dell'Università di Padova dal 1891 al 1896. Dal 1896 divenne titolare della cattedra di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione e nello stesso anno fu incaricato di statistica teoretica presso la Scuola superiore di commercio di Venezia. Eletto deputato nelle legislature XXI e XXII, fu nominato Ministro dei lavori pubblici nel 1905, nel periodo della statalizzazione delle ferrovie. Fu senatore del Regno dal 1913 e presidente della Commissione finanze del Senato dal 1919 al 1923. Morì a Roma, il 9 ottobre 1924.

FORTI, Ugo

Ugo Forti nacque a Napoli, il 2 marzo 1878, da Carlo e Rachele Ida Coen. Svolse lungo tutto l'arco della vita l'attività professionale di avvocato, con notevole successo. Fu per svariati decenni collaboratore della rivista *Il Foro italiano*, della quale fu anche condirettore. Laureatosi a Napoli nel 1899 ed ivi ottenne la libera docenza nel 1903. Lo stesso anno divenne straordinario e l'anno successivo ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Camerino, un ateneo libero. Nel 1906 vinse il concorso presso l'Istituto Cesare Alfieri di Firenze, ove insegnò per un lustro. Nel 1908 sposò Bertha Matter, dalla quale, nel 1912, ebbe due gemelle, Lidia e Lisa. Nel 1910 risultò primo al concorso da straordinario a Cagliari, per poi passare a Messina, in qualità di ordinario, nel 1915 e, infine, a Napoli nel 1917, ove insegnò, nel complesso, per un quarto di secolo (dal 1917 al 1938 e, dopo la guerra, dal 1944 al 1950), prima diritto internazionale e, poi, succedendo a Ranalletti, diritto amministrativo. Durante la prima guerra mondiale fu capitano di fanteria e membro del Tribunale militare del XXII corpo d'armata. Nel 1925 fu tra i firmatari del Manifesto Croce, degli intellettuali antifascisti e nel 1938 fu sospeso dall'insegnamento a seguito delle leggi razziali, per essere poi reintegrato dal 1° novembre 1943. Durante la guerra si trasferì in Abruzzo con la famiglia, per poi tornare a Napoli dopo la liberazione. Rifiutò l'offerta di entrare nel Governo Badoglio, ma fu tra i più stretti collaboratori di tale governo, in particolare partecipando alle trattative con gli alleati per il passaggio all'amministrazione regia delle regioni da loro occupate militarmente e, poi, elaborando, in alternativa a quello predisposto dal Ministro di Grazia e Giustizia Casati, un progetto sull'epurazione dei pubblici funzionari, che però fu respinto dal secondo Governo Badoglio (su tali

profili si v., N. GALLERANO, *La collaborazione di Ugo Forti al Governo Badoglio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1826 ss.). Fu membro, peraltro, nel 1944, della Commissione centrale per l'epurazione. Dall'ottobre 1944 al 1946 fu presidente della Commissione per la riforma dell'amministrazione e della Commissione per la riorganizzazione dello Stato, più semplicemente conosciute con il nome di Commissioni Forti (sui lavori delle due Commissioni si v., in particolare, G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione. Francia e Italia 1943-48*, Bononia University Press, Bologna, 2004): lo sforzo personale compiuto da Forti per portare a compimento i lavori delle Commissioni fu enorme ed egli rimase profondamente amareggiato dalla mancata utilizzazione di questi lavori da parte della Costituente. Il suo ultimo incarico fu la presidenza della Società meridionale di elettricità. Fu membro, inoltre, del Consiglio superiore per la pubblica istruzione, nonché socio dell'Accademia dei Lincei. Morì a Napoli, il 16 luglio 1950.

GARELLI DELLA MOREA, Giusto Emanuele

Giusto Emanuele Garelli della Morea nacque a Torino nel 1821 e si laureò presso l'Ateneo torinese nel 1847. Fu giornalista ed avvocato, consigliere comunale a Torino e deputato nel corso della IV legislatura. Professore di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione dal 1859, insegnò dapprima nella Scuola speciale ed istituto tecnico di Torino e, poi, dal 1862, nell'Università di Torino. Oltre all'insegnamento del diritto amministrativo, tenne anche corsi di economia politica, statistica, diritto finanziario e scienza delle finanze, diritto costituzionale, diritto commerciale. Fu preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino nel 1876 e dal 1886 al 1890. Dal 1887 al 1890 insegnò anche presso l'Istituto di scienze giuridico-politiche di Torino. Morì il 15 gennaio 1893.

GASPARRI, Pietro

Pietro Gasparri nacque a Portoferraio, in provincia di Livorno, il 19 maggio 1910. Si laureò a Pisa, in diritto corporativo con Lorenzo Mossa (fu seguito anche da Widar Cesarini Sforza e, forse, ebbe contatti anche con Zanobini, ma fu sempre, sostanzialmente, un isolato) ed anche i suoi primi studi riguardarono tale materia. Ottenuta la libera docenza in diritto amministrativo nel 1937, fu incaricato a Parma nel 1938-39 e poi a Pisa dal 1939 al 1942. Risalgono al periodo 1939-42

quattro studi monografici sull'attività amministrativa, in virtù dei quali Gasparri fu ternato nel concorso per professore straordinario di diritto amministrativo del 1942 e chiamato a Cagliari. Ufficiale dell'esercito durante la seconda guerra mondiale, dopo l'8 settembre aderì alla Repubblica Sociale Italiana e, con il grado di capitano, compì anche rilevanti azioni militari. A Cagliari si laurearono con lui Aldo Piras e Franco Ledda, che Gasparri reindirizzò, rispettivamente, verso Zanobini e Bodda. Nel secondo dopoguerra alternò, alle pubblicazioni di diritto amministrativo, quelle di teoria generale del diritto, di scienza dell'amministrazione, di diritto costituzionale. Chiese invano più volte il trasferimento a Pisa, Firenze, Bologna e Roma, ottenendo, invece, nel 1953, la chiamata da parte dell'Università di Perugia. Tra il 1953 ed il 1960 pubblicò la sua opera manualistica più nota, il *Corso di diritto amministrativo*, che, peraltro, ricevette giudizi severi, tra cui una celebre recensione di Massimo Severo Giannini. A Perugia fu suo allievo Lorenzo Migliorini. Era in procinto di ottenere il trasferimento a Roma, quando morì improvvisamente, nella capitale, il 20 maggio 1970.

GIANNINI, Massimo Severo

Massimo Severo Giannini nacque a Roma, l'8 marzo 1915. Il padre, Amedeo, fu un personaggio chiave del ventennio fascista: senatore del Regno, segretario di Stato, uomo cardine della diplomazia concordataria, libero docente, professore, ambasciatore. Laureatosi appena ventunenne presso l'Università di Roma fu incaricato di diritto amministrativo a Sassari dal 1936 al 1939, ove insegnò anche diritto finanziario e scienza delle finanze. Dopo la laurea svolse un periodo di studi in Germania, a Friburgo, e, nel dicembre del 1937, si sposò. Nel 1938 fu richiamato alle armi. Nel 1939 pubblicò i due studi monografici sull'interpretazione dell'atto amministrativo e sul potere discrezionale e l'anno successivo la celebre prolusione sassarese sui *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*. Professore straordinario di diritto amministrativo a Sassari nel 1939 e, poi, dal 1940 (fino al 1953), ordinario a Perugia (ove insegnò anche diritto costituzionale e diritto finanziario e scienza delle finanze). Combattente nel Corpo volontari della libertà, ove raggiunse il grado di maggiore, sotto il comando di Giuseppe Gracceva e, poi, di Sandro Pertini. Nel 1944, assieme a Giuliano Vassalli, fece evadere Sandro Pertini dal carcere di Regina Coeli. Dopo la guerra, nel 1945-46, fu capo di gabinetto del Ministero della Costituente con Pietro Nenni e, nel 1946-48, capo ufficio legislativo del Ministero dell'industria, con Morandi. Iscrittosi all'ordine degli avvocati nel 1943, esercitò la professione forense lungo tutto l'arco della vita. A partire dal secondo dopoguerra collaborò, con la stesura di

numerose note a sentenza, con la *Giurisprudenza completa della Corte di cassazione*, il *Foro amministrativo*, la *Giurisprudenza costituzionale*. Nel 1950 pubblicò le *Lezioni di diritto amministrativo*. Sin dal primo numero, nel 1951, fu membro del Comitato di redazione della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, divenendone primo redattore nel 1952, assieme a Giovanni Miele, e, poi, assumendone la direzione, sempre con Miele, nel 1964 e sino alla scomparsa. Nel 1953 si trasferì a Pisa, ove rimase sino al 1959, insegnando anche teoria generale del diritto e diritto ecclesiastico. A partire dal 1958, scrisse le più importanti voci di diritto amministrativo nella *Enciclopedia del diritto*. Nel 1959, dopo la rinuncia di Miele al trasferimento a Roma, fu chiamato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", ove insegnò anche diritto costituzionale (nel 1983-84). Dal 1961 al 1980 e, poi, dal 1986 al 1990, fu direttore del Corso di perfezionamento in scienze amministrative, presso l'Istituto di diritto pubblico della Facoltà giuridica romana. Fu presidente della Commissione per il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e, nel 1979-80, fu Ministro della funzione pubblica, trasmettendo alle Camere, nel 1979, il *Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione*, noto anche come *Rapporto Giannini*. Socio ordinario dell'Accademia nazionale dei Lincei, fu autore di più di ottocento pubblicazioni scientifiche. Morì a Roma, il 24 gennaio 2000.

GUICCIARDI, Enrico

Enrico Guicciardi nacque a Novara, il 18 maggio 1909. Nonostante la nascita piemontese, la famiglia era di nobile lignaggio valtellinese e si era trasferita in terra veneta quando egli era ancora bimbo. Il padre era un apprezzato medico, direttore di un importante istituto medico a Venezia. Iscrittosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova, sviluppò subito una fraterna amicizia, durata l'intera esistenza, con Amorth, suo compagno del primo anno di corsi (questi abitava a Treviso, Guicciardi a Venezia e così dividevano una parte del quotidiano viaggio in treno). Ecco la descrizione di Amorth: « Guicciardi studente non differiva gran che, almeno esteriormente, da quello che fu sempre: alto e magro, ma assai meno del suo esile compagno; con folti, ondulati capelli allora castani; il viso un po' appuntito dove spiccavano quei suoi bellissimoi occhi lucenti; la bocca piccola spesso lievemente semiaperta; il nasetto un po' rialzato. La figura elegante e slanciata da giocatore di tennis, sport che già allora praticava anche a Padova, portandosi la racchetta da Venezia. Sempre d'umore scherzoso, ma non ironico; sereno, calmo, come lo si vedeva quando si cimentava nelle prove d'esame; prontissimo nell'apprendere e ammire-

vole nell'espore ciò che sapeva e pensava ». Nell'ultimo biennio di studi universitari si avvicinò molto a Donato Donati, divenendone ben presto fedele ed imprescindibile ausilio. Laureatosi con pieni voti, fu incaricato di diritto pubblico e, poi, di istituzioni di diritto pubblico, a partire dal 1933, presso l'Istituto Superiore Commerciale di Venezia Ca' Foscari. Nel 1934 ottenne la libera docenza e pubblicò il corposo studio monografico su *Il demanio* e, l'anno successivo, quello su *La transazione degli enti pubblici*. In virtù di questi due lavori divenne, ad appena ventisei anni, professore straordinario di diritto amministrativo e, grazie al trasferimento di Giovanni Salemi a Palermo, fu chiamato a Padova. Fu redattore dell'*Archivio di diritto pubblico* e coadiuvò Donati nella collana degli *Studi di diritto pubblico*. Quando Donati fu sospeso dall'insegnamento a causa delle leggi razziali, egli rifiutò di assumere la direzione delle iniziative ed esse si interruppero. Sul finire del 1943, riuscì a convincere Donati a rifugiarsi in Svizzera per evitare la deportazione. A partire dal 1946, diresse per un quarto di secolo la terza parte della *Giurisprudenza italiana*, di cui fu a lungo anche direttore responsabile. Fu presidente del Consiglio nazionale forense nel 1969. Morì a Padova, il 3 dicembre 1970.

Guicciardi era un ottimo oratore e, difatti, fu, nel secondo dopoguerra, anche un avvocato amministrativista apprezzato. È sempre Amorth a ricordarlo: « Non il dono dell'eloquenza enfatica e neppure della oratoria trascinate, ma della comunicazione del proprio pensiero in una forma elegantissima e suavisiva, che gli permetteva di avvincere i suoi uditori con la magia del discorso, limpido, abile nell'illustrare la tesi che voleva dimostrare e sempre scevro da qualsiasi pesante polemica ».

LACCARINO, Carlo Maria

Carlo Maria Jaccarino nacque a Napoli, il 1° agosto 1906. Dopo la laurea in Giurisprudenza conseguì anche quella in Scienze politiche nel 1928. Fu incaricato di diritto amministrativo a Bari dal 1931 al 1939, insegnando anche istituzioni di diritto pubblico, diritto coloniale e contabilità di Stato. Tra il 1933 ed il 1936 pubblicò quattro studi monografici sulla motivazione degli atti amministrativi, la confisca, la pensione e l'ispettorato corporativo. Nel 1936 vinse il concorso da straordinario e venne chiamato dall'Oriente di Napoli, dove rimase sino al 1945, quando si trasferì alla Federico II. Allievo prediletto di Forti, fece parte delle Commissioni da lui presiedute nel 1944-46. Divenne professore emerito nel 1981 a Napoli, ove morì nello stesso anno, il 4 dicembre.

INGROSSO, Gustavo

Gustavo Ingrosso nacque a Gallipoli, in provincia di Lecce, il 2 maggio 1877. Fu avvocato di discreto successo. Nel 1908 ottenne la libera docenza presso l'Università di Napoli, dedicandosi, poi, per lo più all'attività politica. Legato politicamente a Francesco Saverio Nitti, divenne anche assessore al Comune di Napoli durante la prima guerra mondiale e fu candidato due volte alle elezioni politiche, ma senza risultare eletto. Nel 1921 pubblicò un volume su *I contratti dei comuni*. Nel 1924 (e sino al 1926) fu incaricato di contabilità di Stato e l'anno successivo anche di diritto finanziario e scienza delle finanze nell'Università di Napoli. Nel 1925 pubblicò un libro su *La crisi dello Stato*, in cui criticò apertamente il governo fascista. Lo stesso anno fu firmatario del manifesto Croce degli intellettuali antifascisti. Nel 1926 vinse il concorso di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione e fu chiamato dall'Università di Messina, ma gli fu impedito di prendere servizio, perché considerato antifascista. Ingrosso contestò vanamente le informazioni concernenti la sua condotta politica; l'alto commissario della provincia di Napoli inviò al Ministero una nota circostanziata di conferma delle informazioni precedentemente fornite. Sul finire del 1927, Ingrosso si rivolse direttamente al Ministro della pubblica istruzione, Pietro Fedele, ma senza ottenere risultato. Da allora, la sua produzione scientifica fu quasi totalmente concentrata sul diritto finanziario (*Istituzioni di diritto finanziario*, 1935-46; *Lezioni di diritto finanziario*, 2 vol., 1950-51; *Diritto finanziario*, 1954; *La finanza locale*, 1962). Nel 1944, dopo la liberazione, fu sindaco di Napoli, presidente dell'Ente Volturmo (1944-45) e presidente della Corte dei conti (1944-46). Nel 1945 fu reintegrato nei ruoli dei professori universitari e divenne ordinario di contabilità di Stato nell'Università di Napoli. Nel 1962 fu nominato professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II". Morì a Napoli, nel 1968.

LESSONA, Silvio

Silvio Lessona, figlio del celebre processualcivilista Carlo, nacque a Cremona, il 3 giugno 1887. Laureatosi con Giovanni Vacchelli a Pisa, fu particolarmente legato a Federico Cammeo. Nei primi dieci anni di attività scientifica si occupò principalmente di diritto sanitario. Nel 1915 ottenne la libera docenza in diritto amministrativo. Pluridecorato nel corso della prima guerra mondiale, alla quale partecipò in qualità di capitano di artiglieria. Nel 1925-26 fu incaricato di diritto amministrativo nell'Università di Siena, presso la quale prese servizio quale professore straordinario, dopo la vittoria del concorso, l'anno successivo.

Nel 1926 si iscrisse al partito fascista. Nel 1928 si trasferì a Firenze, sulla cattedra di istituzioni di diritto pubblico. L'anno successivo divenne ordinario. Passò sulla cattedra di diritto corporativo nel 1935 e, poi, nel 1938, su quella di diritto amministrativo, in sostituzione di Cammeo, sospeso a causa delle leggi razziali. Della Facoltà di Giurisprudenza fu anche preside. Nel 1951 fu chiamato dall'Università di Bologna (al concorso per trasferimento parteciparono anche Amorth e Miele; la Facoltà, divisa, dovette procedere ad una votazione a scrutinio segreto, in cui Lessona riportò sette voti, Amorth tre e Miele uno) e nel 1955 fu fondatore e direttore (sino al 1962) della Scuola di perfezionamento in scienze amministrative (SPISA) di Bologna. Nel 1960 pubblicò *l'Introduzione al diritto amministrativo e sue strutture fondamentali*. Nel 1963 fu nominato professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo bolognese. Morì il 7 settembre 1969.

LONGO, Antonio

Antonio Longo, nato a Palermo, il 13 novembre 1862, si formò allo studio del diritto romano alla scuola di Vittorio Scialoja, divenendo libero docente di storia del diritto romano a Modena nel 1886, per poi intradarsi verso il diritto amministrativo, sotto la guida di Vittorio Emanuele Orlando. Fu incaricato di diritto amministrativo a Macerata nel 1891-92, vincendo il concorso da straordinario a Pavia nel 1892 (commissione composta da Silvestri, Persico, Bonasi, Meucci, Codacci Pisanelli: decisione a maggioranza, con voti contrari di Silvestri e Codacci Pisanelli). Nello stesso Ateneo divenne ordinario nel 1896 (commissione composta da Persico, Meucci, Orlando, Leporini, Codacci Pisanelli), rimanendovi sino al 1903, per poi trasferirsi a Palermo, succedendo ad Orlando. Della Facoltà di Giurisprudenza di Palermo divenne anche Preside. Nel 1935 fu collocato a riposo a seguito di un'inchiesta ministeriale nel corso della quale fu giudicato inadeguato all'insegnamento e, pur essendo iscritto al Partito fascista dal 1923, dichiarato « persona di non schietta fede fascista », essendo rimasto troppo aderente alle tesi orlandiane ed alla tradizione dello Stato liberale. Gli subentrò Giovanni Salemi. Longo morì a Palermo, il 29 novembre 1942.

LUCIFREDI, Roberto

Roberto Lucifredi nacque a Genova, il 13 novembre 1909. Laureato in giurisprudenza a Genova e ben presto ottenuta l'abilitazione

forense, fu indirizzato da Luigi Raggi ad Oreste Ranelletti, del quale può considerarsi allievo. Le sue opere di diritto amministrativo più note risalgono agli anni Trenta ed all'inizio degli anni Quaranta: i due volumi su *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni* (1934-35) e *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali* (1941). Con i primi due volumi vinse il concorso per professore straordinario nel 1935, venendo chiamato a Perugia, trasferendosi poi a Modena e, poi, nel 1947, a Genova. Nel secondo dopoguerra si dedicò intensamente all'attività politica. Deputato nelle file della Democrazia Cristiana per un decennio, dal 1948 al 1958, fu sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio della riforma dell'amministrazione, dal 1951 al 1955 e Ministro senza portafoglio alla riforma dell'amministrazione nel 1963. Negli anni Sessanta si trasferì alla Luiss di Roma, della quale fu anche Rettore dal 1966 al 1974. Tra i suoi allievi vanno ricordati Lorenzo Acquarone, Giuseppe Pericu, Bruno Cavallo, Gian Candido De Martin. Morì il 27 aprile 1981.

MACRÌ, Giacomo

Giacomo Macrì, nato a Messina il 27 settembre 1831, si laureò nell'Ateneo messinese nel 1853. Autore di un saggio su *Lo Stato e la religione. Tesi di diritto pubblico amministrativo* (Palermo, 1862), fu eletto al Parlamento nazionale nel 1864. Nel 1866 ricevette l'incarico di *Diritto costituzionale* e lo stesso anno divenne straordinario di *Diritto internazionale costituzionale ed amministrativo* nell'Università di Messina. Nel 1878 pubblicò la sua opera più nota, il *Corso di diritto amministrativo. Parte generale* (Messina, 1878) e nel 1883 divenne professore ordinario. Fu preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Messina dal 1884 al 1896 e rettore del medesimo ateneo tra il 1896 ed il 1897. Nel 1894, pubblicò un saggio su *I prolegomeni ad una dottrina della gerarchia civile* (Messina, 1894), che ricevette una favorevole recensione di Vittorio Emanuele Orlando (in *Arch. dir. pubbl.*, 1894, 397 s.). Morì a Messina il 28 dicembre 1908, nel violentissimo terremoto che distrusse la città sullo stretto.

MANNA, Giovanni

Giovanni Manna nacque a Napoli, il 21 gennaio 1813. Giurista ed economista, autore di ventidue pubblicazioni giuridiche ed economiche, pubblicò anche scritti politici ed alcune opere letterarie e di critica letteraria. Fu allievo del celebre storico (e politico, esponente del

neoguelfismo napoletano) Carlo Troya e, assieme a Luigi Settembrini ed a Francesco De Sanctis, del letterato Basilio Puoti. Presso la scuola di quest'ultimo ebbe modo di stringere rapporti con Giuseppe Pisanelli e Giuseppe De Vincenzi. Laureatosi nel 1833, entrò nello studio legale di Giuseppe Poerio, ma ne uscì ben presto, non ritenendosi tagliato per l'attività forense. Nell'Università di Napoli insegnò, oltre al Diritto amministrativo, Economia politica, incarico che mantenne sino alla morte. Nel 1839 pubblicò la sua prima opera di rilievo, *La Storia del foro e della giurisprudenza napoletana dalla sua origine sino alla ubicazione delle nuove leggi*. Dal 1840 al 1842 fu la volta dei tre volumi che più interessano, in questa sede, *Il Diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie*. Seguirono altri significativi contributi di diritto costituzionale, finanza pubblica, economia politica, tra i quali merita di essere segnalato almeno il *Diritto costituzionale d'Europa, ossia raccolta delle principali costituzioni politiche d'Europa*, pubblicato nel 1848. Nel 1846 venne incaricato di riordinare l'amministrazione catastale in Sicilia e nel 1848 venne nominato direttore generale delle Finanze del Regno. Nello stesso anno, quando Troya fu nominato capo del governo costituzionale, Manna divenne ministro delle finanze. L'immediato ripristino dello Stato assoluto da parte di Ferdinando II indusse Manna ad abbandonare, per più di un decennio, la vita politica. Nel 1860 venne nuovamente nominato ministro delle finanze nel gabinetto costituzionale di Antonio Spinelli e partecipò, assieme al barone Antonio Winspeare, alla missione incaricata da Francesco II di negoziare con il Regno di Sardegna, invero tardivamente, la costituzione di una federazione, in seno alla quale il Regno meridionale potesse conservare una posizione di autonomia. Dopo l'unificazione, Manna fu titolare della cattedra di Amministrazione pubblica dell'Università di Napoli e tenne una importante prolusione nel 1861, sul rapporto tra municipalità e Stato. Venne nominato dapprima direttore delle dogane e poi divenne senatore, nell'ottobre 1862. Tra il dicembre dello stesso anno ed il settembre 1864 fu ministro dell'agricoltura, industria e commercio nel gabinetto presieduto da Luigi Carlo Farini e, poi, dal marzo 1863, a seguito di malattia di quest'ultimo, da Marco Minghetti. Ripreso l'insegnamento presso l'Università di Napoli nel gennaio del 1865, fu costretto ad interrompere il corso, colpito da un male incurabile. Morì a Torre del Greco, il 23 luglio 1865.

MANTELLINI, Giuseppe

Giuseppe Mantellini nacque a Firenze, il 4 giugno 1816. Allievo dell'avvocato penalista Giuseppe Carmignani, fu avvocato a soli vent'anni e svolse la libera professione sino al 1844. Quell'anno divenne sostituto

avvocato regio della Toscana. Nel 1851 fu nominato Avvocato generale del Granducato di Toscana, incarico che ricoprì sino al 1858; nello stesso fu anche Presidente del consiglio di amministrazione della Banca Toscana (sulla quale pubblicò un volume nel 1860). Nel 1858 (sino al 1862) e poi nel 1865 (sino al 1871) fu giudice della Corte di cassazione di Firenze. Nel triennio 1862-65 fu Direttore del contenzioso erariale a Firenze. Nel quindicennio tra il 1862 ed il 1876 fu incaricato della stesura del progetto di unificazione delle Avvocature erariali. In quegli anni pubblicò i tre volumi su *I conflitti di attribuzione fra le autorità giudiziaria e amministrativa in Italia* (1871, 1873 e 1878). Nel 1871 fu eletto alla Camera dei deputati, venendo confermato nel mandato sino all'anno del decesso. Nel 1876 fu nominato Consigliere di Stato e, soprattutto, Avvocato generale erariale, incarico che ricoprì sino alla morte. Tra il 1879 ed il 1882 pubblicò i tre volumi su *Lo Stato e il codice civile* (Barbera, Firenze), che rappresenta la sua opera più celebre. Nel 1884 pubblicò un libro su *La preparazione, gli ordini, le difese negli appalti di opere pubbliche e di forniture*. Morì a Roma, il 12 giugno 1885.

MANTOVANI-ORSETTI, Domenico

Domenico Mantovani-Orsetti, nato a Treviso nel 1832, si era laureato in giurisprudenza a Padova nel 1854. Abilitato all'insegnamento privato delle Scienze politiche a Padova, dal 1855 al 1859, aveva tenuto corsi liberi di diritto internazionale e di diritto internazionale marittimo a Pavia, dal 1859 al 1861. Nel 1861 era passato all'Università di Bologna, dove era divenuto ordinario di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione nel 1863. In questo Ateneo aveva insegnato diritto amministrativo fino al collocamento a riposo ed era stato direttore della Scuola libera di scienze politiche dal 1883 al 1893. Nel 1897, per consentire all'Università di Bologna di far prendere servizio, in qualità di straordinario, a Luigi Rava, richiesto anche dall'Ateneo pavese, aveva chiesto ed ottenuto che la cattedra di diritto amministrativo fosse separata da quella di scienza dell'amministrazione (come già era accaduto a Genova ed a Roma). Mantovani-Orsetti aveva conservato l'insegnamento del diritto amministrativo, mentre la scienza dell'amministrazione era stata assegnata a Rava. È scomparso nel 1915.

MEUCCI, Lorenzo

Lorenzo Meucci nacque nel 1835. Laureatosi in giurisprudenza, si dedicò con successo all'attività forense, sino a divenire avvocato-capo

del Comune di Roma. In ambito accademico, avviato agli studi civili, vinse, nel 1867, il concorso di diritto commerciale presso l'Università di Roma, ma la cattedra gli fu negata per ragioni politiche. Dopo l'annessione al Regno d'Italia, nel 1871 ricevette l'incarico di insegnamento di Enciclopedia giuridica e di storia del diritto presso l'Ateneo romano ed ivi vinse, nel 1874, il concorso per straordinario di storia del diritto. Nel 1875 passò al Diritto amministrativo e tre anni più tardi divenne ordinario di questa materia. Tenne per molti anni, dal 1884 al 1898, anche l'insegnamento di filosofia del diritto e fu Preside della Facoltà di Giurisprudenza dal 1896 al 1897 e Rettore dell'Ateneo romano dal 1897 al 1898. Nel 1901, su sua richiesta, fu collocato a riposo per avanzata età, a causa di seri problemi di salute. Lo stesso anno gli fu conferito il titolo di professore onorario della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma. Morì nella capitale, il 17 aprile 1905. Tra le sue sette pubblicazioni giuridiche meritano di essere ricordate almeno quattro opere: *Instituzioni di diritto amministrativo*, vol. I, Salviucci, Roma, 1879; vol. II, tomo I, Bocca, Torino, 1884; vol. II, tomo II, Bocca, Torino, 1885. L'opera giunse alla sesta edizione nel 1909; *Il sistema elementare del diritto*, Roma, 1873; *Della responsabilità indiretta delle amministrazioni pubbliche*, in *Arch. giur.*, 1978, 341 ss.; *Il principio del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, in *Giust. amm.*, 1891.

MIELE, Giovanni

Giovanni Miele nacque ad Ischia, il 15 agosto 1907. Iscrittosi alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa, si laureò, appena ventunenne, con il suo maestro, Guido Zanobini. La sua carriera fu molto rapida: incaricato di diritto amministrativo a Sassari dal 1929 al 1932, pubblicò nel 1931 la nota monografia su *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo* e l'anno successivo il saggio *In tema di successione degli enti autarchici*. Nel 1932, ad appena venticinque anni, vinse il concorso da professore straordinario a Cagliari, trasferendosi a Messina l'anno successivo e, poi, a Pisa dal 1935, ove rimase per un quindicennio. Nel periodo modenese e pisano elaborò una nutrita serie di celebri e densi saggi, che culminò nella pubblicazione, nel 1945, dell'opera manualistica *Principi di diritto amministrativo*. Tra la fine della guerra e l'avvio della fase costituente pubblicò alcuni saggi che avrebbero posto le basi di metodo per la rinascita della scienza del diritto pubblico. Nel secondo dopoguerra si dedicò principalmente a studi legati all'analisi del testo costituzionale, culminati nel saggio sull'art. 41 cost. e nel volume su *La Regione nella Costituzione italiana* (1949). Nel 1950 si trasferì a Firenze, sulla cattedra

di diritto amministrativo della Facoltà di giurisprudenza, ove insegnò per più di un quarto di secolo. A partire dai primi anni Cinquanta, la sua produzione scientifica subì un graduale calo, per giungere sino al silenzio degli ultimi anni. Rifiutò più volte il trasferimento in altra sede, preferendo rimanere a Firenze; in particolare, celebre è il rifiuto al trasferimento a Roma “La Sapienza”, nel 1959; al suo posto fu chiamato Massimo Severo Giannini. Con Giannini fu, per più decenni, condirettore della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Miele ebbe molti allievi, quasi tutti di notevole qualità e talento: tra essi occorre ricordare Enzo Silvestri, Vittorio Ottaviano, Alberto Romano, Enzo Capaccioli, Domenico Sorace, Andrea Orsi Battaglini, Carlo Marzuoli, Alfredo Corpaci. Morì a Firenze, nel 2000.

ORLANDO, Vittorio Emanuele

Vittorio Emanuele Orlando nacque a Palermo il 18 maggio 1860, nei giorni dell'impresa dei mille: fiori, dunque, assieme all'unità ed accompagnò attivamente la storia d'Italia per quasi un secolo. Era « figlio di un modesto avvocato », Camillo Orlando (e di Carmela Barbino), ed apparteneva ad « una famiglia di quel ceto forense siciliano che nel Settecento aveva battagliato nell'Isola intorno ai privilegi feudali » (P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Belfagor*, 1953, 283). Studente modello, attese gli studi classici e, sin dagli anni della scuola, compì accorti studi storici e filosofici, approfondendo, in particolare, le opere di Herbert Spencer ed Ernest Renan. Nel 1877 si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza, assieme a Gaetano Mosca e precedendo di un anno Francesco Scaduto. Nel 1879, appena diciannovenne, pubblicò un saggio sulle origini e le trasformazioni dei miti (*Il Prometeo di Eschilo e il Prometeo della mitologia greca. Saggio sulle origini e le trasformazioni dei miti*, in *Rivista europea*, 1879, 475 ss.) ed un documentato articolo di finanza locale (*Le condizioni finanziarie de' nostri comuni e la proposta di legge dell'onorev. Magliani*, in *Rassegna palermitana*, 1879, 161 ss.). Nel 1881, anno del conseguimento della laurea, scrisse il saggio *Delle forme e delle forze politiche secondo Herbert Spencer* (in *Rivista europea*, 1881, 3 ss.) e quello su *La riforma elettorale* (pubblicato due anni più tardi, Milano, Hoepli, 1883), con cui vinse il concorso bandito dal Regio Istituto Lombardo di Scienze e Lettere. Il 1882 fu un anno fondamentale per la formazione del giovane Orlando: ottenuta la libera docenza in diritto costituzionale a Palermo, si recò per un periodo di studio a Monaco di Baviera, ove seguì i corsi del civilista tedesco Aloys Brinz, che egli considerò sempre suo maestro: il viaggio in Germania gli schiuse le porte della conoscenza approfondita della giuspubblicistica tedesca, che tanto influì sulle sue opere. Nel 1884 divenne professore

pareggiato di diritto costituzionale a Palermo. L'anno successivo vinse il concorso da professore straordinario di diritto costituzionale a Modena, con la commissione costituita da Giorgio Arcoleo, Attilio Brunialti e, soprattutto, Luigi Palma, ingegnoso giurista calabrese (titolare a lungo a Roma della cattedra di diritto costituzionale e, poi, di quella di diritto internazionale), che fu per lui fonte di notevole ispirazione. Nel 1886 divenne ordinario di diritto amministrativo a Messina, facendo ritorno a Palermo nel 1888. Le prolusioni modenese, messinese e palermitana diedero vita alla cd. svolta orlandiana, teorizzata con il celebre saggio su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*. Nel frattempo, sin dal 1883 aveva iniziato a svolgere con fortuna la professione forense, alla quale ritornò sempre con passione, in particolare nei periodi difficoltosi del ventennio fascista. Nell'ultimo decennio dell'Ottocento Orlando si dedicò con passione alla diffusione del metodo giuridico. Nel 1889 pubblicò la prima edizione dei *Principii di diritto costituzionale*, seguito, due anni dopo, dai *Principii di diritto amministrativo*. Dopo la sfortunata esperienza, durata un solo anno, di direzione della *Rivista di diritto pubblico* (1890-91), nel 1891 (e sino al 1896) fondò e diresse l'*Archivio di diritto pubblico* (cui seguirono l'*Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, 1902-06, e, soprattutto, la *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, fondata nel 1909 assieme a Luigi Luzzatti, Antonio Salandra, Alfredo Codacci-Pisanelli e Carlo Calisse). Nel 1897 avviò la pubblicazione del *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*. Lo stesso anno venne eletto deputato in Parlamento nel collegio di Partinico, vicino Palermo (ove fu sempre rieletto per sette legislature consecutive, fino al 1925: numerose sono le fonti bibliografiche, non sempre attendibili, che hanno collocato Orlando nell'area massonica ed attribuito i suoi successi politici anche all'appoggio della cd. mafia "buona"), ed ebbe inizio la sua lunga carriera politica, che, nonostante l'ininterrotta prosecuzione dell'attività didattica sino al 1931 (teneva le sue lezioni di diritto pubblico interno alle otto, sì da potersi poi recare a Montecitorio di prima mattina), lo allontanò, gradualmente, dalla vita accademica. Politicamente vicino a Zanardelli ed a Giolitti, Orlando assurse in poco tempo a punto di riferimento del dibattito parlamentare, per la chiarezza delle idee e la pugnace eloquenza oratoria (B. BUCCIARELLI DUCCL, *L'eloquenza politica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1965, che parla di « fascino magnetico », « impeto vibrante », « tono corrusco e balenante della più grande oratoria », pp. XV e XVI). Venne nominato Ministro della pubblica istruzione nel secondo governo Giolitti del 1903 (carica che ricoprì sino al 1905), poco dopo la sua chiamata a Roma, sulla cattedra di diritto pubblico interno (era stato chiamato per contribuire a coprire gli insegnamenti di

diritto costituzionale e di diritto amministrativo, di cui erano titolari Luzzatti e Salandra, impegnati attivamente nella vita politica). Fu, poi, Ministro di Grazia e giustizia e dei culti nel terzo governo Giolitti (1907-09) e con lui ebbe avvio una primigenia forma di autogoverno della magistratura. Dissociatosi dalla corrente giolittiana a causa dell'opzione interventista, divenne Ministro di Grazia e giustizia nel secondo governo Salandra (1914-16) e Ministro dell'Interno nel Governo presieduto da Paolo Boselli (1916-17). Dopo la disfatta di Caporetto, fu nominato Presidente del Consiglio e si dedicò con vibrante impegno al delicato incarico, contribuendo al mutamento delle sorti del conflitto, tanto che, dopo Vittorio Veneto, fu ricordato come il Presidente della Vittoria. Alla pagina più gloriosa della storia politica di Orlando seguì quella meno fulgida. Nel 1919, guidò la delegazione italiana alla Conferenza di pace di Parigi, comprendente anche Sidney Sonnino, allora Ministro degli esteri, con cui ebbe forti dissapori ed incomprensioni. La sintesi del cattivo assortimento della coppia di punta della nostra delegazione può rinvenirsi in una celebre frase di Luigi Luzzatti, salacemente ironico nel mettere in luce il carattere ombroso di Sonnino e la famigerata logorrea e la scarsa conoscenza delle lingue inglese e francese da parte di Orlando: « Sonnino tacerà in tutte le lingue che sa, Orlando parlerà in tutte le lingue che non sa ». La contemporanea richiesta di annessione all'Italia di Fiume (su cui insisteva Orlando) e della Dalmazia (perorata insistentemente da Sonnino) subì il veto sia del presidente statunitense Woodrow Wilson, sia del primo ministro francese Georges Clemenceau. In aprile, dopo aver subito un'umiliazione pubblica da parte di Wilson, Orlando ritirò impulsivamente la delegazione italiana dai lavori della Conferenza. I Trattati di Versailles, altamente penalizzanti per l'Italia, condussero alla sfiducia del Parlamento: Orlando rassegnò le dimissioni il 23 giugno 1919. Fu Presidente della Camera dei deputati nel 1919-20. L'avvento del fascismo vide inizialmente Orlando tra i suoi timidi sostenitori, individuando egli nel fascismo un argine al socialismo ed al sindacalismo (come si deduce chiaramente anche da una serie di articoli, e in particolare quello del 6 novembre 1922, pubblicati da Orlando sul quotidiano di Buenos Aires, *La Nacion*) e considerandolo, erroneamente, un movimento politico destinato ad esaurire in breve tempo la sua spinta. Nel 1922 fece parte, come detto, della commissione che ritenne legittimi i contenuti della legge Acerbo. Come scrisse Don Luigi Sturzo, fu alquanto strana la « sorte di questi illustrissimi uomini di diritto, professori e consiglieri di Stato, quali Salandra, Orlando, Perla e Mosca. Appartenenti alla più pura tradizione liberale e Orlando per di più democratico di razza, sono obbligati a cancellare il loro passato, a dichiarare la bancarotta del liberalismo, a forzare la storia del diritto pubblico, a proclamare il dogma del diritto delle minoranze soverchiatrici, per arrivare a costituire un governo che non è più il governo del Re, né il governo del

popolo, ma il governo della fazione dominante vestita della legalità di pseudo-maggioranza ». Come ricordato da G. INGROSSO, *La crisi dello Stato*, Ceccoli, Napoli, 1925, 173, nel discorso di Partinico del 3 dicembre 1922, Orlando mostrava chiari segni di *ralliement* con i protagonisti della marcia su Roma: « La Camera ha dato un voto, che anche per i più rigorosi formalisti può valere come una sanatoria: ha conferito quei pieni poteri i quali occorrono senza dubbio per la restaurazione interna dello Stato. La parola dittatura non m'impaurisce se essa significa *eccezionale* concentrazione di poteri in un periodo *eccezionale e transitorio* ». Come ricordato dallo stesso Ingrosso, « dopo la marcia su Roma non soltanto l'on. Orlando, ma la stragrande maggioranza degli Italiani cedettero davvero che quell'atto insurrezionale fosse necessario per rafforzare lo Stato, e che l'Italia dovesse subire un regime di eccezione per trarsi alla riva dell'ordine fuor del pelago dell'anarchia » (p. 174). Candidato con il listone governativo, fu rieletto in Parlamento nel 1924, ma si dimise nel 1925 e si ritirò dalla vita politica, dopo l'instaurazione della dittatura da parte di Mussolini, con il discorso del 3 gennaio, e, soprattutto, a seguito dell'infuocata e violenta campagna elettorale e della successiva vittoria fascista alle elezioni municipali di Palermo. Nella lettera di dimissioni scrisse: « le elezioni amministrative a Palermo mi hanno dato la conferma definitiva di questa verità: che nell'attuale vita pubblica italiana, non vi è più posto per un uomo del mio passato e della mia fede ». Tornato all'attività forense ed all'insegnamento universitario, nel 1931 si mise anticipatamente in pensione per evitare di giurare fedeltà al partito fascista. Su Orlando ed il giuramento si riporta un brano del volume di H. GOETZ, *Il giuramento rifiutato. I docenti universitari e il regime fascista*, La Nuova Italia, Firenze, 2000, pp. 38-39: « Orlando, figlio di un avvocato, era cavaliere dell'Annunziata e quindi "cugino" del re. In quanto tale partecipava in prima fila alle parate e alle cerimonie all'Altare della patria, senza però mai alzare il braccio nel saluto fascista. Quando decise di chiedere il pensionamento (aveva 73 anni), per giustificarsi di fronte agli amici affermò che non aveva voluto lasciare sbattendo la porta all'università in cui aveva insegnato per 44 anni. Il 26 ottobre 1931 il ministro gli comunicò che, su sua richiesta e con decreto del 15 novembre, era stato collocato a riposo per motivi di età e per anzianità di servizio. Dopo il 1945, tuttavia, incontrando per strada a Roma il figlio di Francesco Ruffini, Edoardo, il più giovane tra coloro che avevano rifiutato il giuramento, Orlando ebbe a dire: "Noi che abbiamo rifiutato il giuramento", al che Edoardo replicò: "Credo che tra la Sua richiesta di pensionamento e il rifiuto di giuramento di mio padre vi sia una bella differenza". Vittorio Emanuele Orlando arrossì e tacque imbarazzato. Più chiaramente di così non si sarebbe potuta esprimere la differenza che vi era tra rifiutare il giuramento ed evitarlo. Eppure Orlando, all'età di 85 anni, venne reintegrato nella sua cattedra all'Uni-

versità di Roma con la motivazione che nel 1931 non aveva voluto prestare giuramento ». Nel 1935, manifestò a Mussolini, in una lettera privata, la sua solidarietà per la guerra etiopica. Il Duce, resa pubblica la lettera, offrì ad Orlando la Presidenza del Senato, ma questi rifiutò. Nel 1943, fu tra coloro che Vittorio Emanuele III consultò prima della destituzione di Mussolini e fu lui a redigere il testo del proclama con il quale il maresciallo Badoglio annunciò la caduta del fascismo e la prosecuzione della guerra. Sulla questione siciliana, si dichiarò sempre anti-separatista. Dal 1944 al 1946 fu nuovamente Presidente della Camera dei deputati. Fu membro della Consulta nazionale nel 1945 e membro dell'Assemblea costituente nel 1946-47. Nel 1944 fu reintegrato nell'insegnamento senza limiti di tempo, ma tornò sulla cattedra universitaria soltanto a partire dal 1947 (e sino alla morte), con una nuova prolusione (su *La rivoluzione mondiale e il diritto*), pronunciata (caso unico, come lui stesso sottolineava) a ben sessantadue dalla prima. Lo stesso anno commemorò la scomparsa del suo allievo prediletto, Santi Romano. Nel 1948 fu nominato senatore di diritto, compito che, ormai novantenne, adempì con il consueto piglio combattivo, non rinunciando, nonostante l'età, al perseguimento di ambiziosi traguardi, tra cui, ad esempio, la candidatura alla Presidenza della Repubblica, in contrapposizione a quella di Einaudi. Morì a Roma, il 1° dicembre 1952, continuando a svolgere, sino agli ultimi giorni, la sua attività accademica, forense, politica: basti pensare che, come ricorda Calamandrei, tenne la sua ultima arringa difensiva, in Cassazione, il 19 novembre 1952.

PERSICO, Federico

Federico Persico nacque a Napoli nel 1829. Fu allievo di due preclari giuristi partenopei, Roberto Savarese ed Antonio Scialoja, avviandosi ben presto allo studio del diritto amministrativo. Divenuto straordinario nel 1862 e vinto il concorso da ordinario nel 1868, insegnò diritto amministrativo sino al collocamento a riposo, nel 1899. Stimato per il suo equilibrio, partecipò a numerose commissioni di concorso universitario. Fu anche assessore e consigliere comunale a Napoli e cofondatore della rivista giuridica *Il Filangieri*. Morì a Napoli, il 24 luglio 1919. Tra le sue opere, oltre ai due volumi dei *Principii di diritto amministrativo* (Stabilimento tipografico dei classici italiani, Napoli, 1866-74), occorre ricordare l'importante studio monografico su *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazioni e proposte* (1885). Fu anche un apprezzato letterato, autore di raccolte di poesie.

PRESUTTI, Errico

Errico (o Enrico) Presutti nacque a Perugia, il 12 gennaio 1870. Si laureò in Giurisprudenza a Macerata, dove fu allievo del civilista Giacomo Venezian. Avvocato e giornalista (fu redattore capo del quotidiano *Roma*) nel 1906 divenne straordinario di diritto amministrativo a Cagliari e nel 1909 ordinario a Messina, trasferendosi poi a Napoli (come incaricato nel 1913-15) nel 1915, succedendo a Giorgio Arcoleo nella cattedra di diritto costituzionale. Consigliere comunale a Napoli nel 1914, assessore dal 1914 al 1917 e poi sindaco nel 1917. Eletto deputato nella XXVI e XXVII legislatura, fu esonerato dal servizio presso l'Ateneo napoletano nel dicembre 1926, per aver partecipato all'Aventino (nel fascicolo personale rinvenibile presso l'Archivio Centrale dello Stato è conservata la Relazione al Consiglio dei Ministri elaborata nel 1947 per il suo trattenimento in servizio senza limiti di età, in cui si legge che il provvedimento di esonero imputava a Presutti di « essersi posto in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del governo nazionale »; la normativa per il trattenimento in servizio prevedeva l'applicazione soltanto a coloro che avessero compiuto settantacinque anni al momento della reintegrazione in servizio, quali Orlando, Nitti e Lombardo Pellegrino, mentre Presutti ne aveva settantaquattro; « considerata, peraltro, l'insigne figura di maestro e di cittadino del prof. Presutti, sembra che egli sia da trattenere in servizio senza limiti di età mediante l'emanazione di apposito provvedimento legislativo, come fu fatto per un'altra insigne figura di scienziato, il prof. Gaetano De Sanctis, ordinario di Storia greca presso l'Università di Roma »; la proposta fu approvata dal Consiglio dei Ministri ed il decreto emanato). Va annoverato tra i fondatori dell'Unione nazionale delle forze liberali e democratiche. Nel 1945 fu nominato membro dell'Assemblea costituente e l'anno successivo fu reintegrato nei ruoli universitari, ma non poté partecipare ai lavori della Costituente e tornare all'insegnamento a causa di una grave malattia che lo colpì negli ultimi anni di vita, impedendogli la deambulazione. Morì a Roma, il 25 luglio 1949. Stefano Maria Cicconetti, nipote di Presutti, nonché ordinario di diritto costituzionale, ha ricordato così la figura del nonno, in una lettera al quotidiano *La Repubblica*, del 23 aprile 2000: « (...) Errico Presutti, professore di Diritto amministrativo e di Diritto costituzionale a Napoli fino all'avvento del fascismo, dichiarato decaduto dalla Cattedra universitaria per essersi rifiutato di prestare giuramento di fedeltà al regime. Errico Presutti fu Sindaco di Napoli nel 1917 e deputato per due legislature nel 1921 e nel 1926; fece parte dell'Aventino e fu quindi dichiarato decaduto dal mandato parlamentare; fu fin dall'inizio profondamente antifascista e lottò contro il regime insieme a Giovanni Amendola e a Roberto Bracco; il regime gli impedì, di fatto, di esercitare persino la professione

legale nella quale era maestro. Pur essendo stato colpito da una paralisi totale che forzatamente lo estraniò dalla lotta politica e da qualsiasi attività, nel 1944 il Comando militare alleato, su proposta della Università di Napoli, gli conferì il titolo di Professore Emerito e successivamente il Ministro dell'educazione nazionale, De Ruggiero, lo reintegrò nella Cattedra universitaria a vita. Infine, a riconoscimento dei sacrifici sopportati nella sua opposizione al fascismo, venne eletto all'Assemblea costituente, alle cui sedute non poté mai partecipare per le sue condizioni di salute. Morì nel 1949 e le tappe della sua vita, che per obbligo di verità storica ho fin qui ricordato, vennero ripercorse alla Camera dei deputati nella commemorazione tenuta dall'on. La Rocca nella seduta del 26 luglio 1949 ».

RAGGI, Luigi

Luigi Raggi nacque a Genova, il 1° luglio 1876. Laureatosi in giurisprudenza, pubblicò nel 1899 il suo primo lavoro monografico, su *La responsabilità civile dei pubblici funzionari amministrativi*. Dopo un ampio studio sull'autarchia (1902), pubblicò nel 1904 un saggio su *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, grazie al quale ottenne la libera docenza in diritto amministrativo e divenne straordinario, nel 1906, e poi ordinario, nel 1907, nella libera università di Camerino. Nel 1911 fu nominato straordinario nella libera università di Perugia, ma non prese servizio perché ottenne l'incarico di diritto costituzionale a Messina, per poi prendervi servizio in qualità di professore straordinario di diritto costituzionale al termine dello stesso anno. Divenne ordinario nel 1915 e nel 1918 si trasferì a Genova, sulla cattedra di diritto amministrativo. Tra il 1929 ed il 1931 furono pubblicati, con il titolo *Diritto amministrativo*, quattro volumi di lezioni: quelle del primo volume furono raccolte dallo studente Roberto Lucifredi (che poi Raggi avrebbe indirizzato alla scuola di Ranalletti). Nel 1932 si iscrisse al partito fascista. Morì il 19 febbraio 1954.

RANELLETTI, Oreste

Oreste Ranalletti nacque a Celano, un paesino in provincia de L'Aquila, il 27 gennaio 1868, « da antica famiglia cittadina ». Studente modello, si iscrisse presso la Facoltà di Giurisprudenza a Roma, seguendo in particolare i corsi di Lorenzo Meucci per il diritto amministrativo e soprattutto quelli di diritto romano e di esegesi tenuti da Vittorio Scialoja, con cui si laureò nel 1891, divenendone fedele allievo.

Fu lo stesso Scialoja ad avviarlo al diritto amministrativo presso l'Università libera di Camerino, ove Ranelletti fu incaricato dell'insegnamento nel 1892. Lorenzo Meucci ebbe una minore influenza sulla formazione di Ranelletti, svolgendo più un ruolo di "apripista accademico" per il celanese. Questi, sedotto « dall'immenso campo inesplorato » del diritto amministrativo, si dette a dissodare il terreno. Nei sette anni trascorsi a Camerino produsse le ponderose monografie (nel complesso, più di mille e quattrocento pagine) sulla competenza della IV sezione del Consiglio di Stato, sulle autorizzazioni e concessioni, sul demanio pubblico: campi, sino ad allora, pressoché "vergini". Nel 1899, vinto il concorso da ordinario, passò all'Ateneo statale di Macerata, ove tenne il celebre discorso inaugurale dell'a.a. 1899-1900 su *Concetto e contenuto della libertà civile*. Nel 1904 pubblicò nel *Trattato Orlando* il volume su *La polizia di sicurezza* (ancora più di mille pagine) e nel 1905 il noto saggio su *Per la distinzione degli atti di impero e di gestione*. Dell'Ateneo maceratese fu Rettore-preside dal 1901 al 1905. In quell'anno, vinto il relativo concorso da ordinario, si trasferì a Pavia, ove tenne la prolusione su *Concetto di pubblico nel diritto*, ricoprendo poi anche i ruoli di preside della Facoltà di Giurisprudenza (1907-14) e di Rettore dell'Ateneo (1915-20). Nei dieci anni successivi Ranelletti si dedicò alla stesura, in due volumi, dei *Principi di diritto amministrativo*. Nel 1915 era stato nominato membro del Consiglio superiore della pubblica istruzione, di cui farà parte per il successivo ventennio. Nel frattempo, sempre nel 1915 si era reso protagonista di un evento accademico singolare, essendo stato chiamato per trasferimento a Bologna; il trasferimento, però, era stato di lì a poco revocato a causa dei suoi tentennamenti. Sulla cattedra bolognese venne chiamato Cammeo. Nell'immediato primo dopoguerra Ranelletti fu il consulente amministrativo di punta del governo italiano, al fine di assicurare nuova efficienza allo Stato provato dal conflitto: egli partecipò alle Commissioni Villa, De Nicola, Scialoja e Schanzer del 1918 e 1919, fungendo, nelle quattro occasioni, da estensore della relazione conclusiva. Nel 1920 si trasferì a Napoli, tenendo la prolusione sul *Sindacalismo nella pubblica amministrazione*. A Napoli, nel 1923-24, fu anche commissario straordinario dell'Istituto superiore navale. Nel 1924, avendo partecipato alla istituzione dell'Università statale di Milano, « determinato da ragioni familiari e da nostalgie regionali mai superate », si trasferì a Milano, alla cattedra di diritto amministrativo, ma tenendo anche, sino al 1928, l'insegnamento di diritto finanziario, scindendolo dalla scienza delle finanze (sulla rilevanza di Ranelletti per gli studi di diritto finanziario v., in particolare, A. AMATUCCI, *La questione metodologica tra teoriche vecchie e nuove e l'autonomia scientifica del diritto tributario*, in *Dir. prat. trib.*, 2005, 255 ss.). Fu preside della facoltà giuridica milanese in più tornate. Risale agli anni milanesi la pubblicazione delle *Istituzioni di diritto pubblico* e, soprattutto, delle *Guarentigie della giustizia nella*

pubblica amministrazione. Nel 1932 fu nuovamente protagonista di un evento accademico anomalo: dopo qualche anno di “corteggiamento” da parte dell’Università di Roma, fu chiamato per trasferimento nell’Ateneo dove aveva iniziato gli studi. Ma, ancora una volta, « dovette, col suo più vivo rammarico, declinare la chiamata, particolarmente per ragioni familiari, che non parvero a lui superabili ». Chiuse la carriera accademica a Milano, nel 1938, divenendo l’anno successivo professore emerito dell’Ateneo lombardo. Dal 1927 e sino alla morte fu presidente del Circolo giuridico di Milano. Soprattutto negli anni pavese e milanesi ebbe numerosi allievi (anche se soltanto Rovelli fu suo allievo diretto), alcuni dei quali divennero professori universitari di diritto amministrativo: Francesco Rovelli, Arnaldo de Valles (figura singolare e, per natura, un “battitore libero”), Giuseppe Menotti de Francesco e, soprattutto, Antonio Amorth (giunto al giurista abruzzese per il tramite di Rovelli), che dei quattro fu senza dubbio il più dotato. Negli ultimi anni si dedicò con più assiduità all’attività di consulenza. Morì a Milano, il 15 marzo 1956.

RAVA, Luigi

Luigi Rava nacque a Ravenna, il 1° dicembre 1860. Laureatosi in Giurisprudenza a Bologna, fu incaricato di filosofia del diritto presso tale Ateneo dal 1884 al 1886 e poi a Siena nel successivo triennio. Nel 1891 fu eletto deputato, seggio che conserverà ininterrottamente fino al 1919, divenendo anche vicepresidente della Camera dei deputati dal 1914 al 1919. Fu sottosegretario al Ministero delle poste e telegrafi dal 1893 al 1896 e del Ministero dell’agricoltura, industria e commercio dal 1900 al 1901. Dal 1893 al 1897 fu incaricato di contabilità di Stato a Pavia. Nel 1897, su proposta di Domenico Mantovani-Orsetti, la Facoltà di Giurisprudenza di Bologna istituì un’autonoma cattedra di scienza dell’amministrazione, chiamando Luigi Rava a tenere l’insegnamento, in qualità di professore straordinario. Dal 1903 al 1905 fu Ministro dell’agricoltura, industria e commercio, dal 1906 al 1909 Ministro della pubblica istruzione e nel 1914 Ministro delle finanze. Nel 1914 fu nominato consigliere di Stato, incarico che ricoprì fino al 1930. Cessò dall’ufficio di ordinario di scienza dell’amministrazione a Bologna dal 1915, venendo nominato emerito dell’Ateneo bolognese. Fu socio corrispondente dell’Accademia dei Lincei, Senatore del Regno dal 1920, consigliere della Provincia di Roma e poi Sindaco del Comune di Roma dal 1921 al 1922, consigliere della provincia di Ravenna e poi presidente della medesima. Presidente della Società Dante Alighieri e della Società agricola italiana, commissario dell’Enit e membro del

Consiglio superiore dell'emigrazione. Iscritto al Partito fascista dal 1932, morì a Roma, il 12 maggio 1938.

RESTA, Raffaele

Raffaele Resta nacque a Turi, in provincia di Bari, il 21 settembre 1905. Dopo la laurea in giurisprudenza, ottenne l'abilitazione alla professione forense. Il suo studio più significativo è *La revoca degli atti amministrativi*, del 1935, con il quale vinse il concorso per professore straordinario di diritto amministrativo. Durante la seconda guerra mondiale prestò servizio presso la giustizia militare, con il grado di tenente-colonnello. Insegnò ad Urbino, Sassari, Bari e, infine, Roma "La Sapienza". A Bari fu Preside della Facoltà di giurisprudenza dal 1940 al 1945 e Rettore dell'Ateneo dal 1947 al 1951. Nel secondo dopoguerra si dedicò principalmente all'attività politica: deputato nelle fila della Democrazia Cristiana dal 1948 al 1958, sottosegretario alla pubblica istruzione dal 1951 al 1954, alle finanze nel 1954, alla Presidenza del Consiglio nel 1957-58. Tra i suoi allievi occorre ricordare Luigi Galateria. Morì il 13 settembre 1973.

ROMAGNOSI, Gian Domenico

Gian Domenico Romagnosi, figlio di Bernardino (notaio e Consigliere ducale a Piacenza), nacque a Salsomaggiore l'11 dicembre 1761, si formò dai gesuiti a Piacenza e si laureò a Parma, in giurisprudenza, nel 1786. Oltre al padre, ebbe come maestro di diritto l'avvocato Donnino Luigi Bertolini, celebre avvocato piacentino, maestro anche di Pietro Giordani (su Bertolini, in particolare E. NASALLI ROCCA, *L'«avvocato Bertolini» maestro di diritto del Romagnoli e del Giordani*, in *Studi parmensi*, 1961, 483 ss.). Romagnosi fu un geniale ed eclettico giurista, apprezzato filosofo del diritto e studioso del diritto penale e civile, già notaio a Piacenza e pretore e consigliere aulico del Principato a Trento tra il 1791 ed il 1793. Venne incarcerato, una prima volta, ad Innsbruck, per attività antiaustriaca e liberato dai francesi nel 1799. Insegnò diritto pubblico presso l'Università di Parma tra il 1802 ed il 1807 e diritto civile presso l'Università di Pavia, nel 1807-08. Nel frattempo, il giureconsulto emiliano era divenuto consultore e stretto collaboratore del conte Giuseppe Luosi, ministro di giustizia del Regno italico, fornendo un contributo fondamentale alla preparazione del codice penale e di quello di procedura penale. Nel 1809, Luosi (stimato avvocato di Mirandola e ministro di giustizia prima della Repubblica

cisalpina, nel 1797, e poi del Regno italico, dal 1807) aveva convinto Romagnosi a trasferirsi da Pavia a Milano, istituendo appositamente per lui la cattedra di *Alta legislazione civile e criminale nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione* presso la neonata Scuola speciale politico-legale, nella quale Romagnosi (oltre a dirigere il *Giornale di giurisprudenza universale*, dal 1809 al 1812) insegnò dal 1809 al 1817, anno in cui la cattedra venne soppressa dal governo austriaco. Nuovamente arrestato in relazione ai moti carbonari del 1821 e tradotto a Venezia, fu assolto per insufficienza di prove, ma privato della cattedra. Tornato a Milano, nel 1825 gli fu negato il passaporto per andare, su invito del governo inglese, ad insegnare giurisprudenza teorica nell'Università di Corfù. Collaborò intensamente a giornali e riviste, quali il *Conciliatore*, la *Biblioteca italiana* e gli *Annali*, di cui fu direttore. Mantenne una straordinaria prolificità, nonostante gli ultimi anni vissuti in estrema povertà ed in cattiva salute (colpito da emiplegia). Fu sempre circondato dall'affetto dei suoi allievi, tra i quali occorre ricordare, in particolare, Cesare Cantù, Carlo Cattaneo, Cesare Correnti e Giuseppe Ferrari. Morì a Milano l'8 giugno 1835.

ROMANELLI, Vincenzo Maria

Vincenzo Maria Romanelli nacque a Napoli il 6 ottobre 1904. Laureatosi in Giurisprudenza a Napoli ed iscritto al Partito fascista dal 1928, nel 1935 pubblicò la monografia su *Il negozio di fondazione nel diritto privato e nel diritto pubblico*, vol. I, *Natura giuridica*, Jovene, Napoli, 1935. Nel 1936 divenne libero docente di diritto amministrativo e, pur continuando ad essere seguito negli studi da Ugo Forti, si trasferì a Padova presso la scuola di Donati. Lo stesso anno ottenne l'incarico di nozioni elementari di diritto pubblico e privato presso l'Università di Padova e, nei successivi tre anni, di diritto coloniale, di diritto costituzionale e di legislazione del lavoro. Nel 1939 pubblicò lo studio su *L'annullamento degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1939, e vinse il concorso da straordinario di diritto amministrativo, venendo chiamato l'anno successivo dall'Università di Messina, presso la quale rimase fino al 1954. Sul finire del 1943 divenne ordinario, con una commissione composta da Carlo Maria Iaccarino, Gustavo Ingrassia e Francesco Santoro Passarelli. In relazione ai lavori della commissione di conferma (contenuto nel fascicolo personale di Romanelli, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato) è particolarmente interessante il verbale della seconda riunione, volto ad esaminare se una prima parte di un lavoro monografico presentato da Romanelli, su *Il giudicato di merito*, potesse essere preso in considerazione dalla stessa. La commissione si esprimeva, in via eccezionale, date le circostanze di fatto, in

senso positivo, dal momento che « il prof. Romanelli ha precisato che lo intero manoscritto è stato oggetto di parziale distruzione nelle turbolente vicende della sua casa di abitazione in Campobasso, nello scorso autunno, e che le attuali condizioni dell'industria tipografica e i divieti di stampa non gli hanno consentito la pubblicazione della parte salvata ». Il suddetto lavoro monografico non venne pubblicato. Dal maggio 1944 all'agosto del 1948 fu commissario straordinario dell'INPS. Nel frattempo, iniziò ad insegnare anche Scienza delle finanze e diritto finanziario e, difatti, a Pisa venne chiamato, nel 1954, proprio su tale materia. Sulla vicenda della chiamata pisana di Romanelli è interessante richiamare il parere reso nell'adunanza del 10 dicembre 1954 dalla sezione I del Consiglio Superiore della Pubblica istruzione (contenuto nel fascicolo personale di Romanelli, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato), consistente nel verificare se si potesse effettuare un trasferimento dalla cattedra di diritto amministrativo a quella di scienza delle finanze e diritto finanziario e quindi, più precisamente, « se la Scienza delle finanze e diritto finanziario possa considerarsi parte del Diritto amministrativo ». Al proposito, il Consiglio Superiore concludeva in senso positivo, con la seguente motivazione: « Considerato che le Facoltà giuridiche, nella loro discrezionalità, possono dare la prevalenza nell'impartire l'insegnamento di Scienza delle finanze e diritto finanziario, al contenuto giuridico di tale disciplina, date le finalità delle Facoltà stesse; Ritenuto, conseguentemente, che se una Facoltà si esprime implicitamente nel senso suddetto, la Scienza delle finanze deve ritenersi come un capitolo introduttivo alla parte essenziale della materia, cioè, al Diritto finanziario, e poiché quest'ultimo è certo parte del Diritto amministrativo, ritiene, nei limiti accennati, di dare parere favorevole e considerare la Scienza delle finanze e diritto finanziario parte del Diritto amministrativo ». Nel 1959 Romanelli si trasferì sulla medesima cattedra della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli e pubblicò, l'anno successivo, un saggio su *La metodologia del diritto finanziario*, sulla *Rassegna di diritto pubblico*. I suoi interessi scientifici erano ormai virati, da parecchi anni, sul diritto finanziario e, difatti, dimostrazione di ciò è data dalla circostanza che il suo più noto allievo, Enzo Pace, è divenuto professore di diritto tributario. Morì a Napoli, l'11 maggio 1963.

ROMANO, Santi

Santi Romano nacque a Palermo, il 31 gennaio 1875, da Salvatore e Carmela Perez. Avviati gli studi giuridici a Palermo, iniziò a collaborare, ancora studente, sin dal 1892, con lo studio legale di Vittorio Emanuele Orlando e con l'*Archivio di diritto pubblico*, pubblicando il

suo primo scritto nel 1894. Laureatosi in diritto amministrativo nel 1896, relatore Orlando, pubblicò l'anno successivo, in veste monografica, la tesi sui diritti pubblici subiettivi, nel primo volume del *Trattato Orlando*. Nel 1898 ottenne a Palermo la libera docenza in diritto amministrativo e l'anno successivo, dopo aver partecipato con onore al concorso di Macerata (alla selezione pubblica, vinta da Ranalletti, parteciparono anche Cammeo, Brondi, Armanni e Pacinotti), vinse il concorso da straordinario di diritto costituzionale presso la libera Università di Camerino. L'anno dopo fu classificato secondo, *ex aequo* con Cammeo, al concorso di Cagliari. Nel 1900, uscirono, sempre nel *Trattato Orlando*, i suoi due studi monografici sulla giustizia amministrativa; l'anno successivo, oltre ai celebri *Principi di diritto amministrativo*, avrebbe visto la luce il fondamentale saggio su *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*. Agli inizi del nuovo secolo sposò Silvia Faraone, dalla quale ebbe due figli, Salvatore (1904, che diverrà ordinario di diritto privato) e Silvio (1907). Nel 1902 passò a Modena, come straordinario di diritto internazionale, e, dal 1905, di diritto costituzionale. Ivi tenne la nota prolusione su *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche*. Nel 1906 divenne, sempre a Modena, professore ordinario. Nel 1908 venne pubblicata, nel *Trattato Orlando*, la monografia su *Il Comune*. Lo stesso anno passò a Pisa, sulla cattedra di diritto costituzionale (pronunciando, nel 1909, il celebre discorso inaugurale dell'anno accademico su *Lo Stato moderno e la sua crisi*), e lì rimase circa un quindicennio, svolgendo anche le mansioni di Preside della Facoltà di Giurisprudenza nel biennio 1923-24 (insegnò anche, per incarico, legislazione coloniale comparata presso l'Istituto Cesare Alfieri di Firenze). Nel 1914 scrisse *Il diritto pubblico italiano (Italienisches Staatsrechts)*, destinato a lettori di lingua tedesca, che, a causa degli eventi bellici, fu pubblicato postumo, nel 1988. Nel 1917 pubblicò sugli *Annali delle Università toscane* (e l'anno successivo in volume autonomo) il suo più celebre e fondamentale contributo monografico, *L'ordinamento giuridico*. Dal 1917 al 1921 fu membro del Consiglio superiore della pubblica istruzione. Nel 1924 fu chiamato a far parte della prima commissione dei quindici, formata dal Partito nazionale fascista, e nel 1925 fu confermato nella commissione dei diciotto, istituita dal governo fascista, per l'elaborazione della riforma costituzionale. Nel 1926 fu nominato membro del consiglio del contenzioso diplomatico. Nel 1924 si era trasferito alla Statale di Milano, sempre sulla cattedra di diritto costituzionale, ove fu nominato membro del consiglio di amministrazione dell'Ateneo (1925-28) e preside della Facoltà di Giurisprudenza (1927-28). Tra il 1918 ed il 1926 ebbe una fervida produzione manualistica: del 1918 è il *Corso di diritto coloniale*; del 1921 le *Lezioni di diritto ecclesiastico*; del 1926 è il *Corso di diritto costituzionale*; dello stesso anno è il *Corso di diritto internazionale*. Nel 1928 si iscrisse al Partito fascista. Quello stesso

anno, Mussolini lo nominò Presidente del Consiglio di Stato, unico caso nella storia dell'organismo di nomina di un presidente totalmente esterno al medesimo. La sua presenza autorevole favorì la preservazione di orientamento indipendente dell'organismo. Non abbandonò, peraltro, l'Università, tenendo, a Roma "La Sapienza", l'incarico di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione dal 1929 al 1931 e di diritto costituzionale dal 1932 al 1942. Nel 1931 pubblicò il primo volume di un *Corso di diritto amministrativo*, dedicato ai *Principi generali*. In quegli anni ricoprì anche altri due importanti incarichi: fu nominato Senatore del Regno (1934-44) e presidente della commissione centrale per la finanza locale (nello stesso anno). Fece parte di numerose commissioni ministeriali, tra cui quella per l'elaborazione del disegno di legge sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico. Nel 1935 (e sino al 1946, quando ne fu estromesso con il voto decisivo di Benedetto Croce) divenne socio dell'Accademia dei Lincei, per la categoria scienze giuridiche (oltre ad essere socio corrispondente delle Accademie delle scienze, lettere ed arti di Torino, Palermo e Modena). Fu insignito di numerose onorificenze: nel 1930 la Gran Croce dell'Ordine della Corona d'Italia, nel 1933 la Gran Croce dell'Ordine Mauriziano, nel 1937 la nomina a Cavaliere dell'Ordine civile di Savoia. Nel 1938 elaborò il celebre e controverso parere sul Maresciallato dell'Impero, con il quale si pronunciava a favore della legittimità del conferimento simultaneo, con legge, al Re ed al Duce (in qualità di capo del governo) di tale nuovo grado militare, sul presupposto che tale conferimento non costituisse una deroga alla disposizione statutaria per cui il Re è il Capo Supremo dell'Esercito. Dopo l'8 settembre del 1943, emanò disposizioni per il trasferimento del personale al Nord, ma, chiamato a raggiungere Cremona, nuova sede del Consiglio di Stato, preferì subire il collocamento a riposo. Dopo la liberazione di Roma rientrò nella titolarità della carica, ma nel settembre del 1944 fu deferito al giudizio dell'Alta corte di giustizia e sottoposto al processo di epurazione presso la commissione di epurazione di primo grado per il Consiglio di Stato. Romano, dopo essersi difeso puntigliosamente, respingendo gli addebiti, chiese ed ottenne, nell'ottobre del 1944, il collocamento a riposo. Negli ultimi anni, vissuti in amarezza e solitudine, si dedicò alla stesura della sua ultima opera: i *Frammenti di un dizionario giuridico*. Morì a Roma, il 3 novembre 1947.

ROVELLI, Francesco

Francesco Rovelli nacque a Varese, il 10 gennaio 1878. Compiuti studi seminariali a Milano (allievo del futuro cardinale Dalmazio Minorette) e divenuto sacerdote (nella carriera ecclesiastica giunse sino alla

nomina a monsignore), si dedicò agli studi sociali, laureandosi in Scienze politiche a Friburgo nel 1908, ove elaborò un complesso studio di economia sociale, tradotto anche in lingua tedesca. Tornato in Italia, insegnò al Seminario arcivescovile di Milano. Negli anni dell'antimodernismo fu costretto a ritirarsi in un piccolo villaggio della Bassa Lombardia, Zibido San Giacomo, in qualità di coadiutore. Al fine di proseguire gli studi senza essere accusato di modernismo, si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia (laureandosi nel 1911), ove conobbe Oreste Ranelletti, di cui divenne fedele allievo, applicandone il metodo giuridico. Fu incaricato di scienza dell'amministrazione a Pavia fino al 1923. Quell'anno vinse il concorso da straordinario presso l'Università libera di Camerino, ove rimase sino al 1932. Nel 1932 vinse il concorso da straordinario di istituzioni di diritto pubblico a Cagliari, ma fu chiamato all'Università Cattolica di Milano, ove aveva tenuto per incarico, sin dal 1921, tale insegnamento, presso la Facoltà di Scienze sociali. Nel 1937 divenne ordinario, sempre di istituzioni, ed insegnò in Cattolica sino al 1953, anno in cui fu collocato a riposo per raggiunti limiti di età. Fu socio corrispondente dell'Istituto lombardo di scienze e lettere. Umberto Pototschnig fu suo allievo (oltre che di Feliciano Benvenuti) e furono a lui legati anche Antonio Amorth e Serio Galeotti. Quanto all'attività scientifica, Rovelli si cimentò soprattutto nell'elaborazione di saggi brevi, ma densi di contenuto e dalle soluzioni spesso originali. Così, ad esempio, lo scritto giovanile Sul carattere delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, del 1914, il noto ed acuto articolo su *Lo sviamento di potere*, del 1938, e quello su *Osservazioni sulla natura del giudizio avanti il Consiglio di Stato*, del 1939, nonché una cospicua serie di scritti nella materia che veniva allora chiamata diritto corporativo, ma che Rovelli coltivò per l'interesse alle ricerche di diritto sociale. O anche il saggio di diritto costituzionale su *Le forme di governo popolare* del 1933, in cui criticava sottilmente la forma di governo vigente sotto il regime fascista. La sua posizione nei riguardi del regime fascista fu di sereno ma deciso rigetto: ne costituisce testimonianza il rifiuto di giurare fedeltà al governo fascista nel 1931 (pur non essendovi tale obbligo per l'Università Cattolica di Milano, soltanto in tre rifiutarono di prestare giuramento, tra cui, oltre a Rovelli, il Rettore, Monsignor Agostino Gemelli). Su Rovelli ha scritto un sentito ritratto A. AMORTH, *Francesco Rovelli (1878-1964)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 934 ss., evidenziandone la grande modestia, « la splendida intelligenza, l'affabilità della conservazione, l'arguzia serena dei suoi commenti; e più ancora, la bontà candida e generosa, il rispetto e il riguardo sommo per ogni persona ed ogni opinione ». Amorth ne ha anche dipinto in modo impeccabile il conflitto interiore tra la vocazione sacerdotale e l'attività accademica: « Una invincibile ritrosia lo tenne sempre appartato, vietandogli non tanto di emergere, quanto semplicemente di inserirsi nel mondo universitario, al quale sembrava appar-

tenere come per caso. Il vero è che si poteva avvertire in lui una specie di disagio di essere, a un tempo, sacerdote e giurista laico, e come tale docente universitario. La sua profonda vocazione religiosa da un lato, la persuasione dall'altro della piena autonomia del fenomeno giuridico non gli consentivano di stabilire un legame tra le due posizioni, e poiché sentiva l'assoluta priorità del sacerdozio, per quasi tutta la vita ritenne forse di non essere al giusto posto, come se l'impegno sacerdotale fosse ostacolato da quello universitario e fosse indotto dall'attività di professore di diritto pubblico italiano a controvoglia, si direbbe per ubbidienza » (p. 935). Anche sugli ultimi anni di vita di Monsignor Rovelli si può lasciare la parola all'accorato ricordo di Amorth: « È da credere che pochi sapessero che il prof. Rovelli viveva ancora, ritirato in un Istituto di assistenza alla periferia della grande città, in una stanza disadorna e senza libri, ove raramente qualche non immemore collega andava a trovarlo e solo gli era dappresso con pietosa assistenza un affezionato discepolo [n.d.a., con tutta probabilità Umberto Pototschnig]. Pochissimi lo accompagnarono alla estrema dimora; e veramente egli scomparve come un oscuro, vecchio sacerdote, senz'ombra di toga o di insegna accademica » (p. 935). « Giunto al collocamento a riposo, si liberò di tutto come un ciarpame, donò la raccolta di libri giuridici, che aveva potuto salvare dai bombardamenti bellici, e infine, avendo sempre vissuto sempre come un povero, in una beneficenza segreta e pur visibile su di lui, si ritirò tra i poveri o i quasi poveri di un convento popolare. Qui visse gli ultimi anni declinando lentamente, confessando agli amici giuristi che lo visitavano che aveva dimenticato il Diritto ». Morì a Milano, il 12 ottobre 1964.

SALANDRA, Antonio

Antonio Salandra nacque a Troia, nel foggiano, il 18 agosto 1853. Laureatosi in Giurisprudenza a Napoli, fu guidato negli studi da Bertrando Spaventa e, soprattutto, da Francesco De Sanctis. I suoi primi scritti ebbero ad oggetto, in particolare, la finanza pubblica. Fu proprio per tenere l'insegnamento di Legislazione economica e finanziaria che De Sanctis lo chiamò a Roma nel 1879. Due anni dopo passò poi a tenere il corso di Scienza dell'amministrazione, materia che proseguì ad insegnare anche dopo la vittoria del concorso da straordinario, nel 1884. Nel 1886 (e fino al 1901), pur continuando a tenere gratuitamente l'insegnamento, rassegnò le dimissioni da professore universitario, per essere eleggibile in Parlamento. A Roma strinse saldi rapporti con Silvio Spaventa, che lo considerò sempre suo allievo e suo erede politico; guidato da Spaventa, si avviò alla carriera politica nelle file della Destra liberale. Arguto e dalla battuta pronta e ficcante, aveva,

tuttavia, un atteggiamento distaccato ed una profonda difficoltà a comunicare con le folle. Convinto conservatore, godette per un quarantennio del costante appoggio dei potenti latifondisti pugliesi. Dal 1885 al 1895 fu consigliere e presidente del consiglio comunale di Capitanata. Nel 1886 venne eletto deputato a Foggia, essendo confermato nel seggio parlamentare (nei collegi di Foggia, Lucera, Bari e nel collegio unico pugliese), senza interruzioni, per dodici legislature, dalla XVI alla XXVII, sino al 1925. Fu sottosegretario alle finanze nel 1891-92 e 1893-94 e sottosegretario al Tesoro nel 1896; nel 1899-00 fu Ministro dell'agricoltura nel gabinetto Pelloux. Sempre nel 1900 presentò domanda al Ministero della pubblica istruzione per la nomina ad ordinario in soprannumero, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, utilizzando gli artt. 69 (chiamata per chiara fama) e 73 (nomina ad ordinario su istanza per coloro che erano divenuti straordinari a seguito di concorso): la domanda venne accolta e Salandra prese servizio nel 1901 nella cattedra di scienza dell'amministrazione, per passare a quella di diritto amministrativo l'anno successivo. Morto Spaventa nel 1903, si avvicinò politicamente a Sidney Sonnino. Nel frattempo, nel 1904, pubblicò il suo più importante contributo di diritto amministrativo, la celebre monografia su *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, compendio di anni di studio sul tema, che è ancor oggi da annoverare tra i più rilevanti studi di giustizia amministrativa. Nonostante il successo nella carriera politica e nella professione forense, non abbandonò mai l'attività accademica, assumendo, anzi, importanti incarichi direttivi, quale la presidenza della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma dal 1923 al 1925. Nel 1906 divenne Ministro delle finanze nel gabinetto Sonnino. Nel 1914, caduto il governo Giolitti, fu proprio quest'ultimo, che controllava ancora la maggioranza parlamentare, ad indicarlo quale successore, sul presupposto della sua espressa adesione alla neutralità italiana. Salandra divenne Presidente del Consiglio dei ministri il 21 marzo 1914 e scelse Sonnino quale suo Ministro degli affari esteri. Fu proprio quest'ultimo a convincere Salandra a sostenere la necessità dell'intervento in guerra con le forze della Triplice Intesa. La dichiarazione di guerra fu ottenuta, nonostante l'opposizione della maggioranza del Parlamento, nel maggio del 1915. Si riteneva che il conflitto sarebbe stato di breve durata e che l'entrata in guerra dell'Italia avrebbe modificato in modo decisivo l'esito della contesa. Tutto ciò non avvenne e, anzi, a seguito dell'offensiva austriaca, Salandra fu costretto a rassegnare le dimissioni il 18 giugno 1916. Al termine del conflitto, fece parte della delegazione italiana alla Conferenza di Parigi del 1919, guidata da Vittorio Emanuele Orlando. In seguito, accolse con favore l'ascesa al potere del fascismo. Con Vittorio Emanuele Orlando, Gaetano Mosca e Raffaele Perla, fece parte della commissione che ritenne legittimi i contenuti del disegno di legge

Acerbo, che prevedeva l'attribuzione dei due terzi dei seggi parlamentari al partito o alla coalizione che avesse ottenuto alle elezioni almeno il venticinque per cento dei voti. Candidato con il listone governativo, fu rieletto in Parlamento nel 1924, ma si dimise l'anno successivo. Dal 1923 al 1925, inoltre, fu capo della delegazione-rappresentante dell'Italia alla Società delle nazioni. A partire dal 1925 assunse una posizione defilata, timidamente distante rispetto alla svolta totalitaria del regime, ma accettò la nomina a senatore del Regno nel 1928 e quella a membro della Commissione per il giudizio dell'Alta Corte di giustizia nel 1929. Nel 1928, maturata l'età della pensione, chiese ed ottenne che il periodo di docenza svolto dal 1886 al 1901 fosse considerato sotto forma di aspettativa speciale, poiché le dimissioni da professore erano state determinate da una norma sull'ineleggibilità all'epoca vigente, ma di lì a poco abrogata. Morì a Roma, il 9 dicembre 1931.

SANDULLI, Aldo M.

Aldo M. Sandulli nacque a Napoli il 22 novembre 1915, da una famiglia dell'alta borghesia irpina. Il padre, Nicola, magistrato, sarebbe divenuto Presidente della Corte d'appello di Napoli. Diplomatosi a pieni voti, diciassettenne, presso il liceo classico Umberto I, vinse nel 1932 il premio nazionale Dante Alighieri per il miglior tema d'italiano. A ventun'anni, adempiuti gli obblighi di leva nel corso degli studi universitari, si laureò *cum laude* in Giurisprudenza, presso l'Università di Napoli "Federico II", con una tesi in diritto amministrativo sul procedimento, relatore Ugo Forti, suo maestro. Nel triennio successivo Sandulli perfezionò lo studio del procedimento amministrativo, dapprima in Germania, presso l'Università di Berlino, poi a Padova, presso la scuola di Donato Donati, il quale ebbe grande influenza sulla sua formazione di studioso. A Padova e, poi, a Venezia (dopo che, a seguito delle leggi razziali del 1938, sia Donati che Forti dovettero abbandonare l'insegnamento) strinse rapporti di amicizia con Enrico Guicciardi, Egidio Tosato e, soprattutto, con Feliciano Benvenuti. Incaricato di diritto amministrativo ad Urbino dal 1939 e libero docente nel giugno del 1942, vinse il concorso a cattedra di diritto amministrativo nell'ottobre del 1942 e fu chiamato a Trieste. Nel corso dei viaggi ad Urbino strinse una fraterna amicizia con Giuliano Vassalli e durante quelli a Trieste con Virgilio Andrioli (entrambi, poi, giudici costituzionali). Erano anni di guerra: Sandulli combatté, come tenente di artiglieria, dapprima in Jugoslavia e, poi, sul fronte russo. Fu fatto prigioniero in Ucraina, nel gennaio del 1943, quasi al termine della convulsa ritirata, nei pressi di Nikolajewka. Trascorse l'inverno di quell'anno nel terribile campo n. 81 di Chrinovaja, tra atroci stenti e traversie fisiche, alle quali

sopravvisse miracolosamente. Fu poi internato nel campo di prigionia degli ufficiali italiani, a Suzdal, dove le condizioni di prigionia erano leggermente meno pesanti. Lì ebbe modo, tra l'altro, di tenere corsi di diritto e, si narra, iniziò a preparare lo schema del celebre manuale. Tornò, in Italia, assieme agli altri ufficiali italiani, soltanto nel luglio del 1946, dopo le elezioni politiche. Per il valore dimostrato in battaglia e per il comportamento tenuto in prigionia ricevette la medaglia d'argento al valor militare (per un approfondimento di tali vicende belliche, A. SANDULLI, *Aldo M. Sandulli, prigioniero di guerra in Russia*, inedito). Nel 1949, fu chiamato a ricoprire la cattedra di Dottrina dello Stato della Facoltà di Economia dell'Università di Napoli "Federico II", alla quale ambiva anche Massimo Severo Giannini. Passò, poi, alla Facoltà giuridica, restando nell'Ateneo campano sino al 1957. All'attività d'insegnamento coniugò sempre (a parte la parentesi presso la Corte costituzionale) una intensissima ed apprezzata attività professionale di avvocato e consulente. Nel 1954 fu nominato giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana e, tre anni più tardi, dal Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, giudice costituzionale, in sostituzione del dimissionario Enrico De Nicola. Della Corte fu presidente per più di un anno, dal gennaio 1968 al marzo 1969 (sull'esperienza di Sandulli alla Corte si v. A. SANDULLI, *Corte costituzionale e scienza del diritto amministrativo*, in G. DELLA CANANEA-M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, 597 ss.). Tornato all'accademia, fu chiamato alla cattedra di diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza". Presidente della Rai dall'aprile 1969 al febbraio 1970, membro del Consiglio universitario nazionale e presidente del Comitato nazionale per le scienze giuridiche e politiche del Consiglio nazionale delle ricerche, divenne socio dell'Accademia nazionale dei Lincei nel 1972 e diresse per più di un quarto di secolo la *Rivista giuridica dell'edilizia* (di cui era stato fondatore) e per più di un decennio *Diritto e società* (che aveva contribuito a fondare). Nelle elezioni del 1983 fu eletto senatore tra le fila della Democrazia cristiana e nominato vicepresidente della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Morì l'11 febbraio 1984, a Torgiano, vicino Perugia, colto da malore, dopo aver parlato ad un convegno giuridico sulla riforma del diritto bancario.

SPAVENTA, Silvio

Silvio Spaventa nacque a Bomba, un piccolo paesino della Maiella, in provincia di Chieti, il 10 maggio 1822, da Eustachio Spaventa e da Maria Croce. Il padre, appartenente alla ricca borghesia, aveva preso parte ai moti antiborbonici del 1820 ed impartì ai figli, Bertrando e

Silvio, un'educazione di stampo liberale. Quest'ultimo studiò, dapprima, come seminarista a Chieti; poi, studente a Cassino, ove insegnava il fratello Bertrando; infine, a Napoli, ospite dello zio materno, Benedetto Croce, consigliere della Corte suprema di giustizia e nonno del celebre filosofo. A ventitre anni tornò come docente a Montecassino, in qualità lettore di filosofia. Nel 1846, nuovamente a Napoli, insegnò nella scuola privata di filosofia, fondata dal fratello Bertrando, laboratorio dei giovani hegeliani napoletani. Fuggì da Napoli nel 1847, ricercato per aver partecipato alle sommosse di Messina e di Reggio Calabria, ma vi tornò l'anno successivo, quando venne eletto alla Camera dei deputati nel collegio di Chieti. Fu arrestato nel marzo del 1849, accusato di attentato alla sicurezza dello Stato per i moti del maggio dell'anno precedente e per aver fondato la società segreta "Unità italiana", alla quale aderì, tra gli altri, Luigi Settembrini. Rimase in carcere, in attesa di processo, sino al 1852, quando venne condannato a morte, assieme ad altri sei imputati. La pena fu tramutata in ergastolo, da scontare nel carcere-fortezza dell'isola di Santo Stefano. Qui rimase, tra grandi privazioni, sino al gennaio del 1859, quando l'ergastolo fu mutato in esilio perpetuo e Spaventa fu condotto a Cadice, con l'intento di imbarcarlo per New York assieme ad altri patrioti. Sulla nave che li trasportava, però, riuscì ad imbarcarsi anche il figlio di Luigi Settembrini, giovane ufficiale della marina britannica, che riuscì a far dirottare la nave verso l'Irlanda e, poi, a Londra. Da qui Spaventa si trasferì, dapprima, a Torino e, poi, a Firenze. Nel marzo 1860 fu nominato, con decreto di Luigi Carlo Farini, professore di filosofia del diritto presso l'Università di Modena, dove insegnava Bertrando: ma nel dicembre dello stesso anno rinunciò alla cattedra. Rientrato a Napoli a seguito della spedizione dei mille, al fine di organizzare la rivolta contro i Borboni e l'accoglienza alle truppe garibaldine (con Garibaldi, peraltro, entrò subito in grave dissidio, per aver operato in favore di Vittorio Emanuele II: tanto che l'eroe dei due mondi gli impose di lasciare la città), fu nominato, sempre dall'amico Farini (divenuto, nel frattempo, luogotenente per le province meridionali) direttore generale per la polizia e, poi, ministro della polizia: ebbe avvio in questa fase la sua strenua lotta al brigantaggio, nel corso della quale operò con vigore e fermezza, venendo tacciato, talvolta, di autoritarismo e dispotismo. Nell'estate 1861, divenuto parlamentare, ritornò a Torino. Nel dicembre 1862 divenne segretario generale del Ministero dell'interno del governo Farini-Minghetti, incarico che mantenne sino alla caduta del governo, nel settembre 1864. Tornato all'attività parlamentare, nel 1868 venne nominato consigliere di Stato, incarico che ricoprì sino al 1876 e dal 1878 alla morte. Nel 1873 fu nominato Ministro dei lavori pubblici nel governo Minghetti. In tale veste, affrontò la delicata questione ferroviaria, battendosi per l'esercizio di Stato sull'intera rete ferroviaria, attraverso il riscatto delle concessioni. Il nodo ferroviario, peraltro, fu

alla base della caduta del governo, nel marzo del 1876, e dell'avvento della Sinistra. Alla fine di giugno di quell'anno, Silvio Spaventa pronunciò in Parlamento il celebre discorso sullo Stato e le ferrovie. Nel dicembre 1876 fu eletto deputato della Destra a Bergamo (dopo che, nel novembre, era uscito sconfitto nel suo collegio abruzzese di Atesa) ed ivi fu confermato in Parlamento sino al 1890. Intanto, nel dicembre 1889, divenuto Francesco Crispi capo del governo, Spaventa fu, dapprima, nominato senatore e, poi, Presidente della Quarta sezione del Consiglio di Stato. Colpito da embolia cerebrale la notte dell'11 marzo 1893, Spaventa morì a Roma il 21 giugno 1893.

TRENTIN, Silvio

Renzo Silvio Trentin nacque a San Donà del Piave, in provincia di Venezia, l'11 novembre 1885. Dopo aver studiato a Treviso ed essersi diplomato a Venezia, si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa (la scelta di Pisa, per un veneto, costituiva una particolarità, essendovi la possibilità di iscriversi alla prestigiosa e vicina Padova: la scelta fu motivata, pare, dalla volontà della famiglia di farlo studiare lontano dalla terra natia, a causa delle idee già fortemente in lui radicate, eccessivamente riformiste e socialisteggianti), ove conobbe il suo maestro, Giovanni Vacchelli, concludendo gli studi nel 1909. Le sue prime pubblicazioni, peraltro, risalgono ad epoca precedente alla laurea: egli si occupò di consorzi di bonifica (un tema fondamentale per le sue terre d'origine), infatti, nel 1907 e 1908, con due saggi pubblicati sull'*Archivio giuridico* ed una nota a sentenza edita su *La Cassazione di Firenze*. Del 1910, appena laureato, sono gli studi su *La responsabilità collegiale*, rielaborazione della sua tesi di laurea, e su *La cosa giudicata nelle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, primo studio italiano sul tema del giudicato amministrativo. Lo stesso anno ottenne la libera docenza di diritto costituzionale, divenendo straordinario di diritto amministrativo nella Libera Università di Camerino nel 1912. Nel 1914-15 fu incaricato di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione nell'Università di Padova. Nello studio camerte e, soprattutto, nel corso di un soggiorno presso l'Università di Heidelberg, nel 1913-14, sotto la guida di Fritz Fleiner, portò a compimento il suo più noto lavoro di diritto amministrativo, la monografia del 1915 su *L'atto amministrativo. Contributo allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*, che rappresentò il primo tentativo italiano di ricostruzione organica della teoria dell'atto (due anni più tardi verrà pubblicato lo studio di De Valles su *La validità degli atti amministrativi*). Trentin, tuttavia, era, per temperamento, un uomo di azione (e intese sempre anche il diritto quale azione, strettamente legato

alla politica ed al contesto sociale): allo scoppio della prima guerra mondiale abbandonò la cattedra per arruolarsi volontario, dapprima nella Croce Rossa (dal 1° maggio del 1915 al giugno 1918) e, poi, in aeronautica, quale ufficiale aviatore, in una prima fase come pilota di aerei da ricognizione (presso il I Gruppo aereoalpi ed il Gruppo speciale, dal luglio al novembre 1918), in una seconda sui dirigibili F-5 ed M-14 (dal novembre 1918 al marzo 1919). Dal marzo al maggio 1919 fu commissario prefettizio presso il comune di San Donà del Piave. Terminata la prima guerra mondiale, si dedicò con fervore all'attività politica, venendo eletto deputato nel 1919, nelle fila del Partito socialista. Nel frattempo, aveva ripreso gli studi e, dopo aver partecipato al concorso cagliaritano del 1920, non andato a buon fine (vinse Cino Vitta, con il presidente Vacchelli messo in minoranza dal resto della commissione, formata da Cammeo, Borsi, Forti e Raggi; si v., in proposito, C. MOZZARELLI, "La rettitudine del metodo". *Storia scientifica dei concorsi a cattedra di diritto amministrativo tra le due guerre*, in *Materiali storia cult. giur. mod.*, 1992, 79 ss.), nel 1921 vinse il concorso da straordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Macerata (è da notare la circostanza che, in entrambe le occasioni, egli è definito, dalle commissioni di concorso, "esuberante", volendone sottolineare, con tutta probabilità, le deviazioni rispetto al puro metodo giuridico; la commissione, nella circostanza, era composta da Ferraris, Vacchelli, Romano, Brondi, Borsi), trasferendosi nel 1924 presso l'Istituto Regio Superiore di Scienze economiche e sociali di Venezia Ca' Foscari, titolare dell'insegnamento di istituzioni di diritto pubblico ed internazionale. Nel 1925 pubblicò il noto studio su *Autonomia, autarchia, decentramento*, nonché, l'anno successivo, un *Corso di istituzioni di diritto pubblico*. A seguito delle "leggi fascistissime" e dell'Aventino (Trentin fu altresì tra i firmatari del Manifesto Croce degli intellettuali antifascisti del 1925), si dimise, il 16 gennaio 1926, da professore universitario e si recò in esilio volontario in Francia, a Tolosa, dove lavorò dapprima come tipografo e poi aprì una libreria. Non abbandonò, tuttavia, gli studi di diritto pubblico, che proseguirono, in terra transalpina (tramite collegamenti con la comunità accademica francese e, in particolare, con François Geny), con importanti frutti (non soltanto giuridici, ma anche sociologici e politici): sono di quegli anni i saggi, redatti in lingua francese, sul federalismo e, in particolare, *La crisi del diritto e dello Stato, Stato-Nazione-Federalismo, Liberare e federare*. La *Librairie du Languedoc* di Trentin, nel frattempo, era divenuta il vero e proprio centro culturale ed organizzativo dell'attività di *Giustizia e libertà* e degli esuli antifascisti d'oltralpe, offrendo sostegno ai volontari per la guerra di Spagna e svolgendo un ruolo attivo nella resistenza francese (*Liberer e Federer*, da lui fondato nel 1941, fu il primo nucleo di resistenza nel sud-ovest della Francia), dandosi ben presto alla macchia, per non cadere in mani naziste o della polizia di Vichy. Il 4

settembre 1943 rientrò in Italia, a San Donà del Piave, assieme al figlio Bruno, per organizzare la resistenza italiana (creò, in Veneto, le prime formazioni militari di *Giustizia e libertà* ed il Comitato regionale del C.L.N.), ma venne arrestato a Padova nel novembre del 1943. Rilasciato dopo tredici giorni di durissima detenzione, fu ricoverato in una clinica nei pressi di Monastier, in provincia di Treviso, ove morì, per una crisi cardiaca, il 12 marzo 1944.

TREVES, Giuseppino

Giuseppino Treves nacque a Torino, l'8 gennaio 1909. Nell'Ateneo torinese si laureò nel 1930 e l'anno dopo ottenne la libera docenza. Fu incaricato di diritto amministrativo a Sassari dal 1932 al 1935 ed a Messina dal 1935 al 1937 e pubblicò i volumi su *L'attività commerciale dello Stato* (1934) e su *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi* (1936). Nel 1938, a seguito delle leggi razziali, si recò in esilio volontario a Londra, svolgendo ricerche presso la London School of Economics sino al 1949, anno del ritorno in Italia. Nel 1950 pubblicò un volume su *Le imprese pubbliche*. Lo stesso anno vinse il concorso da straordinario (assieme a Feliciano Benvenuti ed a Pasquale Del Prete) e fu incaricato di diritto regionale a Ferrara nel 1950-51. Nel 1951 prese servizio a Trieste, ove rimase sino al 1961, anno in cui si trasferì a Pavia per un anno, per passare, poi, a Torino. Nel 1954 pubblicò il volume su *L'organizzazione amministrativa* e nel 1971 i *Principi di diritto pubblico*. Fu segretario generale e, poi, dal 1973 al 1976, presidente della sezione italiana dell'Association Capitant, membro dell'Istituto Internazionale di Scienze Amministrative di Bruxelles, membro dell'Advisory Board of the International Bar Association, membro dell'Ombudsman Committee e membro dell'International Association of Legal Sciences. Morì a Torino nel febbraio 1976.

VACCHELLI, Giovanni

Giovanni Vacchelli nacque a Cremona, il 2 marzo 1866. Figlio di Pietro, garibaldino, ministro del tesoro e sindaco di Firenze, si laureò a Roma nel 1887 (è possibile che sia stato avviato agli studi da Lorenzo Meucci, che, infatti, sarà membro della sua commissione di concorso da ordinario: ma non si possiedono notizie certe sul punto). Oltre al diritto amministrativo, insegnò anche diritto pubblico e diritto costituzionale. Ottenne la libera docenza a Pavia nel 1892 e divenne straordinario di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione a Macerata nello

stesso anno, vincendo il concorso da ordinario nel medesimo ateneo quattro anni più tardi (commissione composta da Persico, Meucci, Orlando, Leporini, Codacci Pisanelli). Nel 1897 si trasferì a Pisa, ove rimase per circa un ventennio, passando a Pavia dal 1918 al 1924 e, successivamente, alla Cattolica di Milano, ove insegnò fino al 1936. Svolse anche la professione di avvocato. Morì a Milano, il 10 maggio 1940.

VITTA, Cino

Cino Vitta nacque a Firenze, il 26 maggio 1873, da una famiglia ebraica benestante di origine piemontese. La sua opera prima fu la *Giustizia amministrativa* del 1903, volume significativo nel panorama della giustizia amministrativa italiana [su tale scritto si v. M. STIPO (a cura di), *Studi per il centenario della Giustizia amministrativa (1903) di Cino Vitta*, Tiellemmedia, Roma, 2006]. Seguirono gli studi sulla Giunta provinciale amministrativa (1903) e sulla *Nozione degli atti amministrativi e loro classificazione* (1906), nonché due contributi monografici per il Trattato Orlando (*Singoli obietti dell'amministrazione sanitaria*, del 1905, e *Amministrazione delle acque pubbliche*, del 1907). Ottenne la libera docenza a Firenze nel 1907 e divenne straordinario di diritto amministrativo presso l'Istituto Cesare Alfieri di Firenze nel 1910. Nel 1912 sposò a Ferrara Emma Melli, dalla quale ebbe un figlio maschio, Edoardo, che sarà anch'egli professore universitario. Nel 1913 pubblicò lo studio su *Il potere disciplinare sugli impiegati pubblici*. Nel 1920 pubblicò il volume su *Gli atti collegiali* e divenne ordinario a Cagliari (commissione composta da Vacchelli, Cammeo, Borsi, Forti e Raggi), per poi trasferirsi a Modena nel 1927 (nel periodo modenese pubblicò la monografia su *Le persone giuridiche pubbliche in Francia e in Italia* ed il saggio su *La responsabilità dell'amministrazione pubblica per fatti illeciti*) e, infine, a Torino, dove ereditò la cattedra di Brondi, nel 1932. Fu docente di diritto internazionale all'Accademia internazionale dell'Aja negli anni 1930, 1933 e 1936, anche in virtù dell'ottima conoscenza delle lingue inglese e francese. Nel 1933-35 pubblicò i due volumi del *Diritto amministrativo*, che ebbero ottima diffusione e fortuna. Nel 1938, a seguito delle leggi razziali, fu dispensato dal servizio, venendo poi reintegrato nel 1944. Trascorse gli anni sino alla Liberazione nascosto, con la moglie, in un manicomio in provincia di Siena, ospite di un amico medico. Nell'immediato dopoguerra fu amministratore del Comune di Firenze e venne nominato membro delle Commissioni di riforma presiedute da Ugo Forti (1944-46). Chiese, anche per tale motivo, di essere collocato in soprannumero a Firenze per l'anno 1945-46. La richiesta venne respinta dal Ministro della pubblica istru-

zione Arangio-Ruiz, ma con decreto interministeriale del 20 novembre 1945 Vitta venne dispensato dall'insegnamento ed incaricato di compiere ricerche sul diritto pubblico orientale (la prima versione del decreto recava "bizantino", poi corretto in "orientale"). Il carteggio (compresa la lunga lettera di richiesta di Vitta al Ministro, datata Firenze, 10 ottobre 1945 ed una breve missiva del 29 novembre 1945 di Massimo Severo Giannini, allora Capo di Gabinetto del Ministro per la Costituente Nenni, al Ministero della Pubblica istruzione, in cui si comunica che la Commissione per la riorganizzazione dello Stato assorbirà notevolmente Vitta) è conservato nel fascicolo personale di Cino Vitta, depositato all'Archivio Centrale dello Stato. Fu nominato professore emerito dell'Università di Torino nel 1949. Morì a Firenze, il 4 gennaio 1956. G. MIELE, *Cino Vitta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 191-192, lo ha ricordato così: « Nel suo scrivere e nel suo parlare c'era l'impronta di una dignità che ispirava naturale rispetto, nel Suo pensiero, chiaro ed equilibrato, si sentiva come la voce di un'antica saggezza, che rendeva ascoltate le Sue opinioni e infondeva fiducia a chi si fosse rivolto a Lui o ai Suoi libri per consiglio. Estesa ed aggiornata la Sua dottrina, era sensibile ai richiami della pratica, cui porgeva orecchio attento attraverso la legislazione e la giurisprudenza: da ciò quell'uso temperato del teorizzare, un illuminato pragmatismo nella soluzione dei problemi, una visione degli istituti giuridici dove trovavano posto in una unità senza residui le esigenze fatte palesi dall'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale coordinatamente ai dati del diritto positivo ».

ZANOBINI, Guido

Guido Zanobini nacque a Pisa, il 6 giugno 1890 ed a Pisa visse e studiò, laureandosi in Giurisprudenza, con il massimo dei voti, nel 1913, con una tesi in diritto costituzionale (su "Norme interne di diritto pubblico"), relatore Santi Romano. Subito dopo la laurea venne assunto in qualità assistente distributore della biblioteca della Scuola Normale Superiore di Pisa. Nel 1917 ottenne la libera docenza di diritto costituzionale. L'anno dopo sposò, a Pisa, Maria Sansoni, dalla quale ebbe due figli, Luciano, nato nel 1919, ed Enzo, nato nel 1922. Nel 1920 vinse il concorso per professore straordinario di diritto costituzionale a Cagliari e l'anno successivo quello per professore straordinario di diritto amministrativo a Sassari, ove prese servizio nel febbraio. Fu trasferito a Siena dal giugno 1921 e, poi, a Pisa dal dicembre 1923, ove insegnò undici anni. Della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa fu anche Preside, dal 1932 al 1934. In quell'anno fu chiamato, infine, dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma, ove

rimase sino al collocamento a riposo, nel 1960. La vicenda della chiamata a Roma è interessante, perché, come si è visto in precedenza, Ranalletti, chiamato nel 1932, aveva declinato. Al posto ambivano altri candidati (tra i quali, Francesco D'Alessio) e la Facoltà, presieduta dal filosofo del diritto Giorgio Del Vecchio, era divisa. Il verbale del Consiglio della Facoltà di Giurisprudenza di Roma del 9 novembre 1934, è contenuto nel fascicolo personale di Zanobini, conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato. Da esso risulta che, dopo un nutrito dibattito, il Preside Del Vecchio propose la sospensiva, che venne, però, respinta. Si approvò all'unanimità, invece, l'ordine del giorno presentato dai professori Albertario, Arturo Rocco e Arturo Carlo Jemolo, che recitava: « Ritenuta l'indispensabile necessità di coprire la cattedra di diritto amministrativo, ritenuta la valentia e la meritata fama raggiunta in questa disciplina dal prof. Guido Zanobini, ordinario di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione della R. Università di Pisa, che è oggi uno dei più illustri docenti della disciplina stessa; la Facoltà propone a S.E. il Ministro il trasferimento di detto professore alla cattedra di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione di questa R. Università ». Oltre al diritto amministrativo ed al diritto costituzionale, Zanobini insegnò anche diritto corporativo e diritto ecclesiastico. Consegui il titolo di avvocato, ma svolse pochissimo la professione forense, dando per lo più pareri. Fece parte di numerose commissioni ministeriali, tra le quali, in particolare, le Commissioni Forti del 1945-46. Fu membro del Consiglio Superiore della pubblica amministrazione. Fondò (nel 1951) e diresse la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Come ricordato da M.S. GIANNINI, *Vita e opere di Guido Zanobini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 4, « negli ultimi tempi della sua vita fu colpito da gravi disturbi, e medici e chirurghi si impadronirono del suo corpo debole e affaticato. Superò ogni prova, sopportando le sofferenze con forza d'animo ed una pazienza esemplari. Alla mente sempre lucida il fisico rispondeva sempre di meno; onde negli ultimi anni si chiuse nella sua casa, restringendo sempre di più la cerchia di amici e dei discepoli ammessi a visitarlo. Sinché si spense sommessamente a Fregene il 7 agosto 1964. Quasi nessuno sapeva dell'approssimarsi della fine, e non pochi la appresero più tardi, tornando alle proprie occupazioni dopo un improvviso divampare di calura che li aveva costretti a lasciare le città ».

INDICE DEI NOMI

- ABBAMONTE O., 5, 21, 22, 24
ACERBO G., 290, 304
ACQUARONE L., 283
AINIS M., 249
ALATRI P., 62, 287
ALBERTARIO P., 312
ALESSI R., 194, 220, 259
ALLAND D., 2
ALLOTTI P., VII, 95
ALTHUSIUS J., 56
AMATUCCI A., 295
AMENDOLA G., 293
AMORTH A., XVI, 29, 109, 158, 166, 179, 194, 195, 202, 203, 205, 210, 219, 221, 222, 225-233, 239, 248, 250, 254, 259, 260, 273-275, 279, 280, 281, 295, 302
ANDRIOLI V., 305
ANGELICI M., 257
ANSCHUTZ G., 274
ARABEYERE P., 12
ARANGIO-RUIZ V., 311
ARCOLEO G., 288, 292
ARMANNI L., 118, 266, 299
ASCARELLI T., 140
ASCHERI M., 106
ASOR ROSA A., 63, 77
AZZARITI G., 3, 5, 26, 32, 37, 38
BACHELET V., 177
BADOGGIO P., 247, 276, 277, 291
BAER C., 47
BAGNOLI P., 264
BALBINO G., 230
BALLINI P.L., 155
BALOCCHI E., 229, 264, 265
BARATONO P., 140
BARBERO D., 110
BARBINO C., 287
BARNI M., 264
BARTHÉLEMY L.J.B.H., 20, 53
BARTOLINI A., 220
BASSI F., 177
BATBIE A., 5
BELLONI G.A., 11.
BENSA P.E., 57
BENVENUTI F., VII, IX, 2, 3, 5, 8, 96, 97, 148, 192, 194, 209, 222, 225, 232, 234, 245, 248, 302, 305, 310
BERTI G., 201
BERTOLINI D.L., 297
BIGGINI C.A., 158, 195
BIGOT F., 2
BISCARETTI DI RUFFIA P., 158, 172, 175
BLANCH L., 21
BLUNTSCHLI J.C., 38, 41, 62, 70
BOBBIO N., 172, 263
BOCCARDO G. 30, 47
BODDA P., 219, 220, 261, 278
BODIO L., 276
BODRERO A., 230
BOGDANDY A. VON, 54, 107
BONASI A., 40, 45-47, 261, 262, 282
BONGHI R., 50, 65
BONNARD R., 19
BONNIN C.-J.-B., 6
BONUCCI A., 263
BORSI L., 70, 110
BORSI U., IX, 5, 142, 150, 193, 194, 196, 262, 263, 308, 309, 311
BOSELLI P., 289
BOTTAI G., 139
BOUCHENE-LEFER A.-G.-D., 15
BOULATIGNIER S.J., 5, 13

- BRACCI M., 121, 229-231, 263-265
 BRACCI R., 263
 BRACCO R., 293
 BRANCA G., 230, 265
 BRONDI V., IX, 4, 5, 105, 115, 130, 149, 193, 261, 262, 265, 268, 269, 299, 309, 311
 BRUNIALTI A., 54, 150, 288
 BRYNZ A., 71, 288
 BUCCIARELLI DUCCI B., 289
 BUNIVA G., 4, 268
 BUONAMICI F., 30, 31
 BURDEAU F., 2
 CALAMANDREI P., 113, 118, 122, 263, 292
 CALANDRA P., 112
 CALISSE C., 75, 288
 CAMMARATA A.E., 158
 CAMMELLI M., 259
 CAMMEO C., 265
 CAMMEO C., 268
 CAMMEO E., 268
 CAMMEO F., 34, 52, 61, 82, 97, 105, 112-124, 130, 140, 149, 150, 156, 1567, 203, 248, 257, 264-268, 281, 295, 299, 308, 311
 CAMMEO M., 268
 CANTU C., 298
 CANTUCCI M., 229
 CAPACCIOLI E., 287
 CAPITANT H., 310
 CAPOGRASSI G., VII, 88, 91, 92, 191, 253
 CARACCIOLIO A., 28
 CARAVALE G., 130
 CARDINI A., 229, 264
 CARISTIA C., 197
 CARMIGNANI G., 9, 285
 CARNELUTTI F., 113, 118, 213
 CARRE DE MALBERG R., 20
 CASATI B., 277
 CASETTA E., 261
 CASSESE S., VII, IX, X, XI, 2, 9, 14, 54, 68, 101, 107, 142, 171, 172, 176, 180, 189, 190, 196, 218
 CATTANEO C., 8, 298
 CAVALLO B., 283
 CERULLI IRELLI V., 116
 CESARINI SFORZA W., 278
 CHABOD F., 51,
 CHAUVEAU A., 5, 15
 CHIARELLI G., 110
 CHIODI G.M., 66
 CHIOVENDA G., 91, 113
 CHIRONI G.P., 51
 CHITI E., VII, 95
 CHITI M.P., 113, 119
 CIANFEROTTI G., XI, 5, 24, 28, 29, 31, 32, 38, 45, 47, 50, 69, 71, 72, 80, 90, 91, 100, 105, 106, 118, 126, 127, 230
 CICCONE S.M., 293
 CIMBALI E., 51
 CIPRIANI F., XII
 CLEMENCEAU G., 290
 CODACCI-PISANELLI A., 66, 75, 91, 141-143, 149, 150, 266, 268, 282, 288, 310
 COEN R.I., 276
 COMPORIT G.D., 262
 COMTE A., 70
 CORMENIN L.-M. DE LA HAYE, 15, 17
 CORPACI A., 287
 CORRENTI C., 298
 CORTESI F., 192
 COSENTINO V., 47
 COSTA P., 53, 172
 CRAVERI P., 113, 229
 CRIDIS G., 3, 4, 45, 46, 268, 269
 CRISAFULLI V., XVI, 73
 CRISPI F., 65, 261, 307
 CROCE B., 306
 CROCE B., 65, 136, 137, 139, 154, 195, 230, 264, 276, 281, 300, 309
 CROCE E., 68
 CROCE M., 306
 CROSA E., 85
 D'AGOSTINI G., 40, 181
 D'ALBERGO S., 175
 D'ALESSIO F., 150, 194, 238, 259, 269-271, 312
 D'ANCONA P., 140
 DE BOSIO C., 47
 DE CRESCENZI A., 6
 DE FRANCESCO G.M., 98, 150, 194, 271, 295

- DE FRANCISCI P., 158
 DE GASPERI A., 264
 DE GIOANNIS GIANQUINTO G., 1, 5, 9, 29-35, 37, 38, 43, 44, 96, 261, 272
 DE LACHARRIERE R., 17
 DELLA CANANEA G., 306
 DEL PRETE P., 310
 DE LUCA CARNAZZA S., 150
 DEL VECCHIO G., 11, 312
 DE MARTIN G.C., 238
 DEMURTAS ZICHINA P., 45-47
 DE NICOLA E., 295, 306
 DENTE B., 190
 DE RUGGIERO G., 293
 DE SANCTIS F., 50, 66, 284, 303
 DE SANCTIS F., 54
 DE SANCTIS G., 293
 DE VALLES A., 98, 110, 148, 150, 194, 219, 259, 272, 273, 295, 308
 DE VALLES V., 272
 DE VECCHI C.M., 270
 DE VINCENZI G., 284
 DIAS F., 47
 DI MARZO S., 74, 160
 DOMINGO R., 249
 DONATI B., 274
 DONATI D., 52, 82, 138, 140, 150, 153, 177, 192, 195-204, 210, 239, 249, 257, 259, 273-275, 280, 298, 305
 DONATI F., 273
 DONATI M., 274
 DOSSETTI G., 226, 260
 DUFOR G.-M., 15
 DUGATO M., 306
 DUGUIT L., 18, 19, 92, 95, 130, 132, 134, 156
 DURKHEIM É., 19
 EINAUDI L., 292
 EISMEN A., 20
 ELIA L., 249
 ESCOUBE P., 6
 ESPOSITO C., XVI, 84
 FADDA C., 57, 161
 FALCO G., 140
 FALCO M., 140
 FALCON G., XII, 68, 166, 175, 176, 178, 196, 197, 199, 201, 203, 223, 224
 FANFANI A., 260
 FARAONE S., 299
 FARINI L.C., 285, 307
 FEDELE P., 95, 281
 FERDINANDO II DI BORBONE, 284
 FERRAJOLI L., 50
 FERRARA F., 238
 FERRARA R., 10, 23
 FERRARI E., 103, 105, 107, 121, 260
 FERRARI G., 8, 298
 FERRARIS C.F., 67, 78, 91, 97, 125, 141, 146-148, 150, 193, 275, 276, 309
 FERRI E., 51
 FERRIGNI G., 21
 FILANGIERI G., 4, 21
 FIORAVANTI M., XI, 53, 56, 69, 75, 85, 121, 122, 166
 FIORE P., 47
 FLEINER F., 308
 FLEURIGEON R., 6
 FOCARDI G., 277
 FONTANA L., 47
 FORTI C., 276
 FORTI LIDIA, 276
 FORTI LISA, 276
 FORTI U., 97, 120, 125, 127, 130-140, 150, 192, 248, 249, 250, 257, 276, 277, 280, 298, 305, 308, 311, 313
 FORTUNATO G., 206
 FOTIA M., 181
 FOUCART É.-V., 15
 FRANCESCO II DI BORBONE, 284
 FRANCESCO IV D'ESTE, 259
 FROSINI T.E., 249
 GALATERIA L., 297
 GALEOTTI S., 226, 227, 260, 302
 GALLERANO N., 277
 GALIZIA M., XII, 189
 GANGEMI G., 192
 GARDINI G., 262
 GARELLI DELLA MOREA G.E., 30, 45, 47, 275, 277
 GARIBALDI G., 307

- GARIBALDI L., 158, 195
 GASPARRI P., 220, 258, 277, 278
 GEMELLI A., 302
 GENOVESI A., 4
 GENTILE E., 101, 170
 GENTILE G., 154, 158, 181, 207
 GENY F., 133, 193, 309
 GERANDO J.-M. DE, 13, 15, 16
 GERBER C.F.W. VON, 53, 58, 59, 63, 69, 70, 72, 157, 161
 GERBI E., 266
 GHISALBERTI C., 66
 GIANNINI A., 197, 278
 GIANNINI M.S., VII, IX, X, 2, 7, 8, 11, 12, 15-18, 22, 31, 32, 36, 39, 40, 68, 75, 79, 97, 108, 110, 113, 114, 118, 119, 127, 129, 148, 156, 164, 173, 177, 211, 213, 216, 217, 232, 234, 245, 247-249, 251-257, 278-279, 287, 305, 311, 313
 GIANOLIO R.C., 260
 GIERKE O.F. VON, 59, 125, 128, 157
 GIOLITTI G., 66, 155, 289, 304
 GIORDANI P., 297
 GIORGI G., 47
 GIROLA C., 260
 GNEIST R. VON, 54, 63, 64, 69, 70, 107
 GOBETTI P., 206
 GOETZ H., 291
 GONOD P., 18
 GORLA G., 101
 GRACCEVA G., 278
 GRAMSCI A., 206
 GRECO G., 260
 GRONCHI G., 306
 GROPPALI A., 98
 GROSSI P., VII, XI, 12, 32, 36, 43, 49, 51, 72, 86, 88, 117, 123, 156, 167, 170-172
 GROTTANELLI DE' SANTI G., 229, 264
 GUGLIELMO II DI HOENZOLLERN, 67
 GUICCIARDI E., XVI, 195, 205, 219, 221, 226, 228, 237, 259, 275, 279, 305
 GUIZZI F., 264
 GUMFLOWICZ L., 128, 130, 132
 HALPERIN L., 12
 HAURIUO M., 18, 19, 95, 130, 134, 190
 HAYEK F.A. VON, 244
 HEGEL G.W.F., 30, 63,
 HELLER H., 61
 HENRION DE PANSEY P.-P.-N., 13, 14
 HEYEN E. VON, 3, 53
 HORN D'ARTURO G., 140
 HUBER A., 53
 HUBER P., 54, 107
 IACCARINO C.M., 138, 280, 298
 ICHINO P., 170
 INGROSSO G., 94, 221, 271, 281, 290, 298
 ITALIA V., 260
 JELLINEK G., 53, 60, 70, 72, 82, 106, 134, 157, 161, 274
 JEMOLO A.C., 172, 131, 137, 140, 191, 192, 229, 312
 JEZE G., 49
 JHERING R. VON, 57, 58, 128
 JOUANJAN O., 53
 KELSEN H., 19, 53, 60, 249
 KISCH W., 274
 KRYNEN J., 12
 LABAND P., 53, 59, 69, 70, 72, 92, 107, 157, 274
 LAFERRIERE E.L.J., 15, 18
 LAFERRIERE L.-F.J., 15, 17, 18
 LANCHESTER F., XII
 LANGROD G., 13
 LANZA C., 220
 LA PIRA G., 260
 LAZZARINI G., 47
 LAZZATI G., 260
 LE BRAS G., 2
 LEDDA F., 261, 278
 LEGENDRE P., 2, 13
 LEPORINI G., 262, 282, 310
 LESSONA C., 113, 281
 LESSONA S., 119, 120, 121, 281
 LEVI A., 140
 LEVI C., 267
 LEVI F., 261
 LEVI T., 267
 LIBERATORE P., 13
 LIMENTANI L., 140
 LIONE A., 4, 11, 46

- LOMBARDI R., 10
 LOMBARDO PELLEGRINO E., 293
 LONGO A., 72, 91, 106, 142, 150, 262, 282, 283
 LONGO D., 148
 LÖNING E., 55
 LORENZONI A., 47
 LUCIFREDI R., 194, 220, 259, 283, 294
 LUNGHETTI B., 230
 LUOSI G., 297
 LUTHER J., 147, 275
 LUZZATTI L., 288
 LUZZATTO G., 140
 MABLY G.B. DE, 4
 MACAREL L.-A., 4, 13-17, 22
 MACRÌ G., 31, 46, 283
 MACRY P., 68
 MADAME DE STAEL, 16
 MAFFEI D., 106
 MAINE H.J.S., 128
 MALGARINI A., 46
 MAMIANI T., 45
 MANES G., 66
 MANGONI L., 69, 87, 88
 MANNA G., 1, 5, 21-26, 28, 37, 43-45, 47, 284, 285
 MANNORI L., VII, XI, 2, 3, 7, 8, 10, 11, 14, 18, 64, 65, 93
 MANTELLINI G., 1, 26, 29, 40-42, 47, 51, 61, 62, 285
 MANTOVANI-ORSETTI D., 31, 45, 46, 285, 286, 296
 MARCHESI S., 21
 MAROTTA L., 68
 MAROTTA S., 68, 63
 MARTINA G., 140
 MARTINELLI M., 47
 MARZONA N., 122
 MARZUOLI C., 287
 MASSERA A., XII, 38, 41, 53, 58, 69, 157, 172, 180
 MATTARELLA B.G., 154, 262
 MATTEOTTI G., 205
 MATTER B., 276
 MATTEUCCI N., 189
 MAYER F.F. VON, 55
 MAYER O., 53, 60, 106, 107, 207
 MAZZACANE A., XI, 55, 87, 88, 150
 MAZZAROLLI L., 222
 MELIS G., VII, XI, 40, 45, 47, 62, 65, 148, 150, 156, 158, 181, 182
 MELLI E., 311
 MELLONI C., VII
 MENICONI A., VII
 MERLIN P.-A., 5, 6
 MERUSI F., 120, 124, 267
 MESTRE J.-L., 2, 3, 5
 METIVIER T., 3
 MEUCCI L., 4, 29, 32, 36-41, 45, 79, 149, 282, 286, 294, 310
 MEYER G., 55
 MEZZADRA S., 156
 MICELI V., 126
 MICHOU D., 20
 MIELE G., XVI, 73-76, 80, 98, 117, 157-159, 177, 179, 205, 207, 211, 213, 218, 219, 221, 233, 245, 279, 282, 286, 287, 311
 MIGLIO G., VI, VII, IX, XI, 1, 54
 MIGLIORINI L., 278
 MINGHETTI M., 50, 285, 307
 MINORETTI D., 301
 MOHL R. VON, 54, 63, 70, 275
 MONTESQUIEU, 4
 MONTEVECCHI L., 40
 MOR G., 260
 MORANDI R., 279
 MORBIDELLI G., 113-115, 118, 120
 MORELLI A., 197, 274
 MORO A., 260
 MORTARA L., 113, 266
 MORTATI C., XVI, 26, 254
 MOSCA G., 50, 181, 262, 287, 290, 304
 MOSCATI L., 55
 MOSSA L., 278
 MOZZARELLI C., 5, 141, 142, 308
 MURATORI L.A., 2, 274
 MUSCARI G., 47
 MUSSOLINI B., 181, 205, 207, 247, 291, 300
 NAPOLEONE I BONAPARTE, 7, 16
 NAPOLEONE III BONAPARTE, 17

- NAPOLITANO GAE., 256
 NASALLI ROCCA E., 297
 NENNI P., 279, 311
 NEPPI MODONA L., 47
 NESPOR S., 5, 141, 142
 NIEBHUR B.G., 64
 NIGRO M., VII, 49, 59, 62, 63, 207, 210, 226, 234, 235, 248
 NITTI F.S., 281, 293
 NUTI L., 264
 ORLANDO C., 287
 ORLANDO V.E., XIV, XV, XVI, 27, 32, 40, 41, 49-53, 60, 61, 66-100, 104, 105-108, 110, 123, 127, 129, 141, 145, 148, 149, 150, 155-164, 172, 175, 176, 180, 181, 195, 197, 203, 207, 209, 213, 248, 265-267, 269, 273, 275, 282, 283, 287-294, 299, 304, 310, 311
 ORSI BATTAGLINI A., 287
 OTTAVIANO V., 177, 239, 287
 PACCHI F., 31
 PACE E., 299
 PACELLI E., 267
 PACHMAN S.V., 191
 PACINOTTI G., X, 115, 150, 299
 PALERMO A., 68
 PALMA L., 70, 288
 PANUNZIO S., 88, 89, 170
 PARLANTI L., 230
 PELLOUX L., 261, 303
 PEREZ G., 299
 PEREZ R., VII, 95
 PERICU G., 283
 PERLA R., 181, 290, 304
 PERSICO F., 1, 28-30, 38, 41, 44, 46, 91, 149, 231, 282, 292, 310
 PERTINI S., 278, 279
 PESCATORE G., 138
 PICCARDI L., 140
 PIRAS A., 278
 PISANELLI G., 268, 284
 PIZZORUSSO A., 266
 POERIO G., 284
 POLACCO V., 51
 POMBENI P., 155
 PORCIANI I., 150
 PORTIEZ DE L'OISE L., 3, 5, 6
 POTOTSCHNIG U., 302
 PRESUTTI E., 108-110, 130, 145, 146, 150, 165, 194, 221, 292, 293
 PREUSS H., 125, 155, 156
 PROUDHON P.-J., 30
 PUCHTA G.F., 57, 58, 71, 107
 PUGLIESE CARRATELLI G., 62
 PUOTI B., 284
 RAGGI L., 123, 150, 194, 262, 283, 294, 308, 311
 RANELLETTI O., 52, 61, 72, 82, 91, 93, 97-113, 120-122, 128-130, 138, 140, 149, 150, 153, 156, 171, 175, 176, 191, 193, 194, 196, 197, 203, 210, 226, 248, 259, 260, 262, 266, 273, 276, 283, 294-296, 299, 301, 312
 RASELLI A., 229, 263
 RAVÀ A., 140.
 RAVA L., 91, 97, 141, 148, 150, 286, 296
 RAWLS J., 249
 REBUFFA G., 5, 22, 23, 26, 32, 37, 41, 92, 156
 REGLADE M., 19
 RENAN E., 70, 287
 RESTA R., 220, 296
 RIALS S., 2
 RICCIARDI M., 155
 ROCCO ALF., 170, 182
 ROCCO ART., 312
 ROCCO F., 140
 ROCCO G., 47
 ROMAGNOSI B., 298
 ROMAGNOSI G.D., 1, 7-12, 43-45, 120, 297, 299
 ROMANELLI V.M., 138, 298, 299
 ROMANO A., 157, 167, 180, 182, 189, 287
 ROMANO P. [ALATRI P.], 62, 287
 ROMANO SALV., 299
 ROMANO SALV., 214, 299
 ROMANO SANTI, XIV, XVI, 52, 61, 74, 77, 81, 82, 85, 88, 92, 97, 98, 109, 120-122, 125, 126, 130, 133, 140, 145, 149, 150, 153-191, 193, 196, 197, 201, 203, 208, 211,

- 213-215, 248, 252, 265, 266, 274, 292, 309, 312
 ROMANO SILVIO, 299
 ROSLER H., 54
 ROSSI L., 197, 274
 ROTA E., 232
 ROTELLI E., X
 ROVELLI F., 150, 194, 226, 227, 259, 295, 301-303
 ROVERSI MONANCO F.A., 259
 RUBERTI G., 140
 RUFFILLI R., 154, 171
 RUFFINI E., 291
 RUFFINI F., 291
 SABBATINI P., 149, 150
 SACCHI MORSIANI G., 259
 SAFFIOTTI M., 6
 SALANDRA A., 66, 143, 150, 175, 203, 289, 290, 303, 304
 SALEMI G., 150, 280, 283
 SANDULLI A., VII, 95, 249, 305, 306
 SANDULLI A.M., 36, 138, 195, 247-251, 254, 257, 305, 306
 SANDULLI M.A., 249
 SANDULLI N., 305
 SANSONI M., 312
 SANTANGELO SPOTO I., 47
 SANTORO PASSARELLI F., 298
 SAREDO G., 45, 47
 SAVARESE R., 292
 SAVIGNY F.C. VON, 30, 33, 53, 55-57, 75, 125
 SCADUTO F., 287
 SCALFATI M., 66
 SCALVANTI O., 9, 150
 SCELLE G., 19
 SCHANZER C., 105, 181, 295
 SCHELLING F.W.J., 30
 SCHIAVONE A., VI
 SCHIERA P., 52
 SCHMITT C., 53, 61
 SCHUTZE R.A., 274
 SCIALOJA A., 4, 71, 292
 SCIALOJA V., 56, 71, 91, 97, 98, 100, 110, 113, 123, 282, 295
 SCOLARI S., 30
 SERAFINI F., 30
 SERRIGNY D., 15
 SESTAN E., 8
 SETTEMBRINI L., 284, 306, 307
 SEVERI L., 270
 SICARDI S., 10, 23
 SILVESTRI J., 67, 282
 SILVESTRI V., 177, 287
 SIMONCELLI V., 91
 SIRAGUSA G., 140
 SIREY J.-B., 14
 SMEND R., 60
 SONNINO S., 289, 304
 SORACE D., 266, 287
 SORDI B., VII, XI, 2, 3, 18, 64, 65, 93, 98, 117, 122
 SORO DELITALA C., 150
 SPAVENTA B., 63, 66, 303, 306, 307
 SPAVENTA E., 306
 SPAVENTA S., 40, 47, 49, 51, 61-66, 143, 268, 303, 306, 307
 SPENCER H., 69, 287, 288
 SPINELLI A., 284
 SPINOZA B., 266
 STAHL F.J., 30
 STEIN L. VON, 54, 63, 67, 70
 STIPO M., 310
 STOLLEIS M., 1, 53, 55, 58, 71
 STUART MILL J., 70
 STURZO L., 206
 SUPINO G., 140
 TAINE H., 2, 70
 TAMASSIA F., 196
 TANGO V., 47
 TARELLO G., X, 175
 TELESIO G., 21
 TERRACINI A., 140
 TESSITORE F., 50, 62
 THIERRY A., 2
 THIoT L., 5
 THUILLIER G., 6
 TOCQUEVILLE A. DE, 2, 13, 14, 30
 TOMMASINI G., 9, 150
 TOMMASONE E., 271

- TONNIES F., 128, 155, 156
 TORCHIA L., VII
 TOSATO E., 195, 197, 305
 TOSHIYUKI I., 55
 TOVAJERA M., 140
 TRAINA D.M., 119
 TRAVI A., 266
 TRENTIN B., 309
 TRENTIN S., 129, 150, 192, 193, 221, 257, 307-309
 TREVES G., 257, 309
 TROYA C., 284
 VACCHELLI G., 78, 91, 97, 120, 125-130, 144, 149, 150, 163, 193, 197, 262, 269, 274, 281, 300-311
 VANDELLI L., 259
 VASSALLI G., 249, 279, 305
 VENEZIAN G., 292
 VENTRE-DENIS M., 16
 VERRASTRO F., 45
 VICO G., 274
 VIDETTA C., 23, 32, 37
 VIENNA L., 273
 VIGNOCCHI G., 226, 260
 VILLATA R., 260
 VITTA C., 110, 140, 150, 194, 257, 261, 308, 310-312
 VITTA E., 311
 VITTORIO EMANUELE II DI SAVOIA, 307
 VITTORIO EMANUELE III DI SAVOIA, 291
 VIVIEN A.-F.-A., 15
 VOLTERRA E., 140
 WAGNER A., 67, 275
 WEBER M., 93, 156
 WEYR F., 19
 WILSON W., 290
 WINDSCHEID B.J.H., 57
 WINSPEARE A., 284
 WUNDT W., 125, 132
 ZAGREBELSKY G., 61
 ZANARDELLI G., 289
 ZANNONER G., 272
 ZANOBINI E., 312
 ZANOBINI G., 36, 67, 150, 167, 180, 196, 205, 211, 211-219, 221, 228, 233, 234, 239, 242, 248, 252, 254, 264, 270, 278, 287, 312, 313
 ZANOBINI L., 312

INDICE

INTRODUZIONE

1.	La scienza del diritto amministrativo e l'ancoraggio alla sua storia.	v
2.	La storiografia giuridica e lo studio della scienza del diritto amministrativo	viii
3.	Struttura dell'indagine e metodo d'analisi	xii

CAPITOLO I LE ORIGINI DELLA SCIENZA (1800-1879)

1.	La prima metà dell'Ottocento ed i primi incerti passi della scienza italiana del diritto amministrativo tra fondazioni giusnaturalistiche ed influenza francese.	1
1.1.	Gian Domenico Romagnosi ed il costituzionalismo liberale.	7
1.2.	L'esegetica transalpina tra la Restaurazione e la Seconda Repubblica.	12
1.3.	Giovanni Manna, l'astrattismo liberale e l'approccio economico-amministrativo.	21
2.	La seconda metà dell'Ottocento ed i primi tentativi di elaborazione sistemica.	26
2.1.	Federico Persico e la teoria dei nessi organici	28
2.2.	Giovanni de Gioannis Gianquinto ed il modello romanistico.	30
2.3.	Lorenzo Meucci, ultimo dei civilisti, tra unità del diritto ed idea etica dello Stato	36
2.4.	Giuseppe Mantellini ed il diritto amministrativo come diritto speciale dello Stato	40
3.	Forza e debolezza del sincretismo pre-orlandiano	43

CAPITOLO II LA FONDAZIONE (1880-1891)

1.	L'età crispina e la cd. svolta orlandiana: il metodo giuridico e la fondazione della scuola italiana di diritto pubblico nell'ultimo quindicennio dell'ottocento	49
2.	Dall'ascendenza francese all'influenza tedesca	52

3.	Silvio Spaventa e la necessità politica dello Stato forte	62
4.	Vittorio Emanuele Orlando tra savignismo e difesa dell'unità dello Stato liberale	67

CAPITOLO III

LA COSTRUZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

(1892-1903)

1.	Oreste Ranelletti: il metodo induttivo e la sacralità dello Stato persona . .	97
2.	Federico Cammeo: il pandettismo come strumento della specialità e la ricerca dei limiti del potere statale	113
3.	Due temi chiave nel percorso di consacrazione del metodo giuridico . . .	124
3.1.	La scienza italiana del diritto amministrativo ed il realismo giuridico: i contributi giovanili di Giovanni Vacchelli ed Ugo Forti.	125
3.2.	Il dibattito sul rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Due "sommersi" di talento: Carlo Francesco Ferraris e Luigi Rava	141
4.	La scuola orlandiana ed il controllo dei concorsi pubblici	148

CAPITOLO IV

LA SCIENZA NELLA CRISI DELLO STATO LIBERALE

(1904-1921)

1.	L'età giolittiana e la percezione della crisi dello Stato liberale	153
2.	Santi Romano e l'istituzionalismo.	156
3.	La resistenza ai sintomi di trasformazione	191
3.1.	L'ancoraggio al fantasma dello Stato liberale: gli epigoni di Ranelletti	193
3.2.	Dalla ricostruzione del diritto pubblico al formalismo giuridico: Donato Donati e la scuola padovana.	194

CAPITOLO V

IL PERFETTO SISTEMA E L'INVOLUZIONE DEGLI STUDI

(1922-1938)

1.	Il ventennio fascista e la scienza del diritto amministrativo	205
2.	L'ancoraggio alla tradizione dei fondatori	209
2.1.	Guido Zanobini e la costruzione del perfetto "sistema"	211
2.2.	Enrico Guicciardi ed Antonio Amorth: le diverse vie del metodo giuridico	219
3.	Giovanni Miele, tra tradizione e rinnovamento degli studi	233

CAPITOLO VI
I SINTOMI DELLA RINASCITA
(1939-1945)

1. Da Mussolini a Badoglio: i nuovi fermenti e la cesura della guerra	247
2. <i>Il procedimento amministrativo</i> di Aldo M. Sandulli.	248
3. I primi studi monografici di Massimo Severo Giannini	251
4. La seconda guerra mondiale e la scienza del diritto amministrativo	256
<i>Le biografie</i>	259
<i>Indice dei nomi</i>	313

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- Vol. 1 (1972), 8°, p. 486
Vol. 2 (1973), 8°, p. 798
Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041
Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140
Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648
Vol. 8 (1979), 8°, p. 564
Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590
Vol. 10 (1981), 8°, p. 584
Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200
Vol. 13 (1984), 8°, p. 782
Vol. 14 (1985), 8°, p. 646
Vol. 15 (1986), 8°, p. 748
Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718
Vol. 17 (1988), 8°, p. 640
Vol. 18 (1989), 8°, p. 744
Vol. 19 (1990), 8°, p. 736
Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588
Vol. 21 (1992), 8°, p. 750
Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706
Vol. 23 (1994), 8°, p. 554
Vol. 24 (1995), 8°, p. 620
Vol. 25 (1996), 8°, p. 810
Vol. 26 (1997), 8°, p. 744
Vol. 27 (1998), 8°, p. 590
Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180
Vol. 29 (2000), 8°, p. 578
Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988
Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950
Vol. 32 (2003), 8°, p. 796
Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408
Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120
Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562
Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
Atti, a cura di Paolo Grossi
(1973), 8°, p. 484

- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
Vol. I: Da Hobbes a Bentham
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO
GIURIDICO ITALIANO
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
con particolare riguardo alla Germania
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
Vol. I (1980), 8°, p. 560
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-
CENTO TEDESCO
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDEN-
TALE
Trad. di Alessandra Maccioni
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638

- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195

- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755
- 42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, IL SOVRANO TUTORE
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448

- 47 Bartolomé Clavero, TOMÁS Y VALIENTE
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 GIURISTI E LEGISLATORI
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, PRÆSUMITUR SEDUCTA
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, POTENZA E RAGIONE
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden
(1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE CLASSICO
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604

- 62 Pietro Costa, IURISDICTION
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, NEL SEGNO DEI TEMPI
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, GENERALIA DELICTORUM
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA
(SECOLI XVII-XX)
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI PATRES
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, SOCIETÀ, DIRITTO, STATO
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, L'ORDINE CORPORATIVO
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO
BRITANNICO (1690-1832)
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, ANTES LEYES QUE REYES
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)
(2008), 8°, p. XII-546

- 78 Luciano Martone, DIRITTO D'OLTREMARE
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA
I. Pubblicità dell'impero e scienza di polizia 1600-1800
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO
Profili di giuristi
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, LA RAGIONE DEL DIRITTO
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007
How to make, unmake, and remake law with words
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE
Quaderni fiorentini 1972-2001
(2009), 8°, p. XXVIII-252
- 84 Aldo Sandulli, COSTRUIRE LO STATO
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)
(2009), 8°, p. XVIII-324

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

STAMPATO CON I TIPI
DELLA TIPOGRAFIA
«MORI & C. S.p.A.»
VARESE

€ 35,00
4957-33

