

dello Stato organizzazione, la ripresa di forze di gruppi infra e super-statali, i forti mutamenti di diritti positivi degli Stati, l'accostamento tra le esperienze dei Paesi collettivisti e quelle dei paesi non collettivisti, il crescere delle interdipendenze mondiali, il perfezionarsi di discipline sociologiche e tecniche che ha condotto ad una minor valutazione degli strumenti autoritativi tradizionali, l'introduzione di innovazioni tecniche che hanno reso inservibili parecchi strumenti giuridici e viceversa ne hanno potenziati altri. In una parola le profonde trasformazioni politico-sociali che stiamo vivendo hanno prodotto una risultanza di accelerazione, per cui la postpandettistica ha perduto rapidamente vitalità. Del resto la vicenda non è una novità: anche la scuola storica del diritto tramontò in un decennio, anche il positivismo nelle discipline penalistiche cessò rapidamente, e non meno rapidamente è cessato l'indirizzo dogmatico nelle scienze storico giuridiche. Le vicende del pensiero scientifico subiscono spesso delle rotture inaspettate.

L'opera di Zanobini va dunque collocata nel suo ambiente storico giuridico, e solo così la si può valutare nella sua autenticità e nella sua interezza, e misurarne la grandezza: la riduzione a sistema armonico di un campo smisurato quale era quello della legislazione amministrativa, che essa è riuscita a dare, la colloca tra le massime produzioni giuridiche del suo tempo.

Il torpore della scienza giuridica negli anni Settanta*

La scienza del diritto amministrativo degli anni Trenta accettava alla quasi unanimità la tesi romaniana che il diritto amministrativo fosse un «ramo» del diritto pubblico degli ordinamenti giuridici statali; quindi individuabile in altri ordinamenti giuridici non statali se e in quanto positivamente esistente, prevalendo l'opinione che in fatto in altri ordinamenti non esistesse; sempre in fatto avente una sua storicità spazio-temporale, donde la possibilità di ordinamenti statali privi di diritto amministrativo o nei quali questo si costituisse a partire da vicende storicamente individuate; nel sistema di un diritto positivo sempre distinto e separato dal diritto costituzionale, secondo l'accettata figurazione secondo cui questo costituiva il tronco di ogni sistema positivo, da cui si partissero i rami: del valore teoretico ovvero descrittivo della figurazione si discuteva in eleganti discettazioni.

Si era sopita la disputa sul metodo, che aveva occupato di sé i primi decenni del secolo, con l'accettazione delle idee di V.E. Orlando, e con un tacito rinvio alla filosofia del diritto circa i più precisi significati di ciò che si andava praticando. Vi erano alcuni i quali proponevano prospettive di diversi metodi, come Vacchelli, con il metodo psicologico, ma soprattutto la piccola schiera di coloro che ritenevano che la fondazione del regime fascista comportasse modificazioni del metodo: era un ordine di idee più clamoroso che precisato, portato avanti da persone non molto stimate, e perciò non aventi influenza. Era esemplare che Alfredo Roc-

* *Esperienza scientifica diritto amministrativo, in Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 365-379.

co e Alberto Asquini, due giuristi *ralliés*, seguitassero tranquilli a praticare il metodo «giuridico», il primo addirittura con più rigorosa adesione alla corrente concettualistica. In realtà se a tanti anni di distanza cronistica, si riconsiderano gli scritti di questi giuristi, ci si avvede che più che di metodo, essi discutevano di applicazioni pratiche del metodo: nel seno del «metodo giuridico», com'è noto, si erano già profilati alcuni indirizzi interpretativi, quali quello esegetico e quello normativista (o concettualistico), e quelli che invece ritenevano non si potesse prescindere dagli apporti della sociologia o delle scienze che avessero ad oggetto l'analisi del mondo reale per gli aspetti non istituzionali. Se l'indirizzo sociologista in Italia mancava per via dell'estinzione allora avvenuta della sociologia, l'altro, che fu poi detto realista sulla scorta di M. Hauriou, era invece quello praticato dalla giuspubblicistica, fin nel suo maggior esponente S. Romano. Per cui coloro che, dicendo del metodo, avanzavano altri suggerimenti, in realtà accettavano il «metodo giuridico», e anzi lo praticavano anche con un certo rigore nei loro contributi, solo che ritenevano dovesse accentuarsi l'attenzione nei confronti di talune discipline non giuridiche, o nei confronti di nuove concezioni politologiche o – forse più semplicemente – politiche. Questo è chiaramente visibile nella produzione scientifica sia di G. Vacchelli, sia di S. Panunzio (che era in fondo il solo giurista salvabile fra coloro che si autopresentavano come innovatori). La riprova di ciò si ebbe più tardi, allorché giunsero in Italia i prodotti della giuspubblicistica nazista e sovietica, che gli stessi innovatori giudicarono un regresso all'«epoca preorlandiana».

D'altra parte, nel ripartirsi in indirizzi, la giuspubblicistica non differiva da altre scienze giuridiche, che anzi altrove erano anche più marcati, come in quelle del diritto commerciale o del diritto internazionale. Peraltro l'indirizzo realistico era certo il dominante, e al massimo in esso si potevano rilevare diversità di accenti: una maggior propensione alla impostazione dogmatica, che veniva da S. Romano, un più accorto attenersi alle precise partizioni della pandettistica tradizionale, come avveniva in F. Cammeo, in S. Trentin, in L. Raggi, una maggior sensibilità al dato esegetico e istituzionale, quale si poteva trovare in O. Ranalletti, E. Presutti, C. Vitta, U. Borsi, A. de Valles, ecc. Tuttavia tutti gli autori si muovevano nell'ambito del grande rinnovamento della scienza

giuridica aperto dalla pandettistica (in ciò consistendo la rivoluzione propugnata da V.E. Orlando), ed usavano le impostazioni e le tecniche della pandettistica, senza eccezione, ed anzi con la coscienza che non si potesse altrimenti operare.

È superfluo ricordare che questo «indirizzo pandettistico» di cui si parla in metodologia, non è la pandettistica come movimento di pensiero che si inserì nella romanistica, nei modi e coi risultati che da ultimo per es. Orestano, ha suggestivamente illuminato. È la pandettistica per ciò che essa era come coscienza scientifica; quindi non solo il fatto di pensiero per cui la scienza giuridica acquistò consapevolezza della propria scientificità (Piovani), ma anche il fatto di pensiero che si realizzò nella costruzione della scienza giuridica secondo concetti scientifici, che si volevano universali e atemporali.

Quando, per es., si esamina la costruzione che giuristi come Cammeo o Ranalletti, de Valles o Trentin, propongono per l'atto amministrativo, modello della quale è il negozio giuridico così come elaborato dalla pandettistica, ci si rende conto assai bene di come questi autori erano convinti che gli elaborati pandettistici fossero risultati di una vicenda scientifica creatrice di categorie universali, per cui negozio giuridico, legge o provvedimento amministrativo potevano essere pensati come riducibili a categorie unitarie, predicabili per ogni atto giuridico.

È solo più tardi, due decenni dopo l'inizio del periodo in esame, che si addiène, anche nella scienza del diritto pubblico, a rettificare l'impostazione di fondo, acquisendosi consapevolezza che la scienza del diritto impiega dei concetti che costituiscono delle invarianti in quanto aventi nel tempo e nello spazio una sicura stabilità storica, accanto a delle nozioni che provengono dalle normazioni positive. Si rilevi che la positività delle normazioni può anche avere temporalità secolare e vigenza in ambiti spaziali assai ampi; per es. l'istituto «usi civici» ha secoli di storia e diffusione europea, però non costituisce invariante, perché copre un arco limitato di tempo: nasce, si evolve e si estingue in corrispondenza a cause economiche precise.

Sicché si può dire che la giuspubblicistica attinge i propri titoli di fondazione nella matrice comune della scienza giuridica moderna, e non sente il bisogno di rivederli dopo la rivoluzione orlandiana, ma solo procede ad aggiustamenti e a rettifiche.

La conseguenza prima di questo stato di coscienza era la certezza che non esistesse prodotto giuridico, in un ordinamento qualsiasi del nostro tempo, che non potesse esser macinato nei mulini che la scienza giuridica aveva fabbricato, e che la giuspubblicistica non costituisse corpo separato dalla scienza medesima. Siffatto stato di coscienza si può supporre spieghi abbastanza facilmente la poi discussa questione dell'atteggiamento dei giuristi di fronte alle innovazioni istituzionali del regime fascista: è infatti domanda malposta chiedersi se i giuristi rimasero neutrali o tennero atteggiamenti di ripulsa o di adesione più meno tiepida: anche allora, come oggi, e come in ogni luogo [e] tempo, i giuristi non costituivano un ceto avente atteggiamenti unitari e reazioni unitarie. La coscienza della scientificità della scienza del diritto portava alla separazione netta tra la categoria del giuridico e quella del politico; perciò alla separazione tra il giurista scienziato e il giurista operatore sociale (o come politico come ingegnere sociale, secondo il più recente ordine concettuale di origine americana); e poiché l'opinione che dominava nel periodo era ancora quella di provenienza pandettistica, che il giurista, in quanto cultore di scienza, potesse, e in atto dovesse, astrarre dalla contingenza politica, e da essa anzi prescindere in quanto propria del mondo della pratica, ne seguiva il convincimento che gli eventi politici fossero, rispetto al giurista in quanto giurista, solo dei fatti idonei a produrre innovazione istituzionale: una volta che questa si avverasse, potesse essere portata nell'ambito dell'attenzione del giurista, il quale agiva secondo le regole della scienza. Ma il sistema della scienza neutralizzava il fattore politico che potesse essere alla base delle innovazioni istituzionali.

Si può comprendere allora perché di fronte al regime fascista gli atteggiamenti politici dei giuspubblicisti furono fortemente differenziati, andando dalla partecipazione politica attiva alla ripulsa; ma perché, peraltro, come giuristi, tutti attivarono i loro mulini, per macinare le riforme che si andavano producendo. Il settore in cui l'accadimento si realizzò nel modo più vistoso fu l'ordinamento corporativo, che trovò le più compiute elaborazioni proprio in giuristi come G. Chiarelli, N. Jaeger, G. Zanobini, ecc., cioè in cultori di altre discipline, i quali accettarono di occuparsi delle nuove normative che si andavano emanando, dando ad esse quella compiutezza di orditi giuridici che i politici non riusci-

vano a rendere. Sul piano epistemologico, forse il più consapevole era stato il gruppo di giuristi napoletani, con G. Arcofio e V. Arangio Ruiz per gli aspetti costituzionali, ed E. Presutti e U. Forti per la scienza del diritto amministrativo, tutti, politicamente, dei liberal democratici. Ma forse non è superfluo ricordare quanto già rilevato dagli storiografi, ossia che da molti uomini di cultura – anche se è difficile dire quanti – il regime fascista era ritenuto, sino agli anni Trenta, una rottura costituzionale, ma transitoria, e, per le riforme delle istituzioni amministrative, un aggiornamento alle nuove istanze sociali delle strutture dello Stato liberale secondo tendenze progressiste che non si era riusciti a realizzare nel periodo precedente.

Se questo era il quadro delle concezioni attinenti alla scienza del diritto e degli atteggiamenti dei giuspubblicisti di fronte alla realtà politica alla fine degli anni Venti, occorre pur dire che il quadro rimase quasi immutato nel decennio successivo. Il ricambio generazionale portava nuovi studiosi ad aggiungersi ai precedenti: G. Miele, E. Guicciardi, R. Lucifredi, U. Jaccarino, A.D. Giannini, e altri; essi si andavano ad inserire per la più parte nell'indirizzo dogmatico, talora in quello concettualistico (si ricordano le solide ed astratte elaborazioni di E. Guicciardi). Vanno però segnalati un più accentuato distacco rispetto all'ideologia politica, ed una maggior attenzione verso tematiche teoriche: gli argomenti che più attirano questi studiosi sono di teoria dell'atto amministrativo, di teoria dell'organizzazione, di beni pubblici e di obbligazioni. Invece al dibattito politico, che pur stava divenendo molto fervido, i giuspubblicisti non partecipano, ed anche quelli tra essi che si occupano di diritto corporativo, recepiscono i risultati e li elaborano in veste giuridica, astenendosi dal colloquio con i politici (che talora poi possono anche essere dei politici-giuristi).

Delle due prime riforme di struttura che si vengono attuando, la statizzazione delle miniere e il completamento della statizzazione delle acque (1927 e 1933), si occupano perché era nella tradizione che se ne occupassero. Ma vengono lasciate ai pratici temi come la riforma della Corte dei conti, l'ampliamento della previdenza sociale e dell'assistenza, il riordinamento della disciplina degli idrocarburi. Sono ignorate le altre grandi riforme di struttura: la nazionalizzazione del capitale finanziario mediante assun-

zioni singolari (la più importante è l'istituzione dell'IMI), l'istituzione e la stabilizzazione dell'IRI, l'istituzione dell'ordinamento creditizio.

L'atteggiamento di disinteresse della dottrina giuridica circa queste riforme di struttura avrebbe poi suscitato – negli anni Cinquanta – severe critiche: insensibilità sociale dei giuristi, voluto e troppo facile disimpegno dai problemi del reale, addirittura isolamento programmatico. In effetti l'importanza di queste riforme di struttura fu notevolissima: segnavano una svolta, in quanto i pubblici poteri entravano in forza nella cittadella del capitale privato. Del fatto che la dottrina giuridica non ne percepì la rilevanza, personalmente ho già avuto occasione di dare testimonianza diretta: le riteneva normative contingenti, e perciò instabili e perciò non da studiare. Occorre constatare che se gli economisti, nella ripresa che seguì nel dopoguerra 1945, non ne avessero ribadito la validità (è da ricordare soprattutto la commissione Demaria), i giuristi sarebbero forse rimasti nella loro opinione.

Oltre a questa che può dirsi opacità di ottica, si ebbe anche, nel periodo, una tendenza all'indigenismo: la giuspubblicistica è portata a chiudersi nel proprio interno, non aggiornandosi più sui progressi delle altre discipline giuridiche ed anzi talora perfino respingendole, in nome di una affermata completezza del proprio «sistema».

Ciò che invece rimase vivo fu il dialogo con la giurisprudenza, soprattutto del Consiglio di Stato. Il decennio aveva visto questo corpo rinnovarsi nella sua composizione, sì che esso venne ad annoverare molti magistrati in stretto contatto con le università, quindi partecipò nell'elaborazione scientifica. Fu il periodo in cui la creatività della giurisprudenza amministrativa trovò supporti e sviluppi in una dottrina attenta e collaborativa.

Emerge in questo decennio un'opera quasi gigantesca: il *Corso*, di G. Zanobini, in cinque volumi, che fa il punto del passato e si pone come un ponte verso nuove rive, con il dare assetti sistematici ad una quantità di materie prima non toccate che monograficamente.

Sta di fatto che i giuspubblicisti i quali si formarono alla fine degli anni Trenta si trovarono di fronte ad una società e ad un apparato di pubblici poteri tutti diversi da quelli che leggevano sui libri: molto più complessi nelle loro articolazioni, molto più ric-

chi nelle loro attività. Gli enti pubblici coprono ormai ogni ramo dell'azione amministrativa, quasi ogni anno nuovi interessi pubblici si aggregano all'apparato; alla fine del decennio appaiono leggi importanti: beni culturali, subito dopo i nuovi codici e la legge urbanistica. Lo stesso ordinamento dello Stato attraversa un grosso travaglio interno: si manda avanti l'ordinamento sindacale-corporativo, come bandiera impegnata del regime. Ma ci si rende conto, dopo la guerra di Abissinia, che quel grande apparato immaginato per far funzionare l'economia, fondato su associazioni sindacali pubbliche contrapposte e coordinato da questi organi collegiali che sono le corporazioni, supercoordinato dal Consiglio nazionale delle corporazioni, è un apparato immaginario: non funziona. Quando si va a porre dinnanzi a questo apparato il problema dell'IRI o il problema dell'ordinamento bancario, l'apparato parte sulla linea delle chiacchiere. E allora ci si rende conto che non serve a niente e comincia un altro indirizzo che è l'indirizzo dello statalismo. Cioè lo Stato attraverso i propri organi si riappropria di quelle potestà che si era immaginato avrebbero potuto essere deferite agli organi dell'apparato sindacale corporativo. Ed è il periodo, lo ricordava Piga, in cui la decisione politica avviene tra il Governo e i direttori generali; spesso addirittura vengono scavalcati i ministri. Viene così fuori una difficile convivenza tra corporativismo e statalismo, che si risolverà, già dopo le prime guerre del 1936, con la recessione del primo. Ma l'evento, non sempre avvertito, complica ulteriormente il quadro. Si trovano degli istituti giuridici che sono completamente nuovi: l'autorizzazione agli impianti industriali, per esempio, dove stava? In nessun libro di testo se ne parlava, eppure attraverso essa, niente di meno, si è gestita tutta l'industria italiana che in quell'epoca non era affatto quella piccola e scema cosa che si voleva fare apparire nel 1960.

La dottrina di fine decennio afferma quindi che occorre mettersi alla ricerca di «nuove problematiche», e per prima cosa riprende i legami con le altre scienze giuridiche, al punto che giuristi come G. Messina e S. Pugliatti, P. Calamandrei e F. Carnelutti divengono autori a cui si ispira la nuova generazione dei giuspubblicisti. Più tardi questa non esiterà a dire ai propri allievi di cominciare da Windscheid. Il senso dell'unità della scienza del diritto riprende forte quota, con risultati interessanti, perché l'indi-

rizzo pandettistico in senso stretto, che modellava l'azione amministrativa prendendo ad archetipo il negozio privato, cessa del tutto; si apre invece un diverso filone di ricerca, che tenendo fermi i concetti di teoria generale, rielabora in nuovi ordini, di diritto sostanziale e processuale, quanto vi è di proprio della normazione amministrativa. È significativo il fatto che solo a questo momento si sostituisce la nozione di provvedimento amministrativo a quella di atto amministrativo (M.S. Giannini), si elabora la teoria del procedimento amministrativo (A.M. Sandulli), si propongono nuove interpretazioni specifiche del processo amministrativo (F. Benvenuti).

La generazione di giuristi che viene reclutata negli anni tra il 1939 e il 1948 ha la medesima formazione culturale (la lunga interruzione della guerra annulla il quasi decennio di divario cronistico). Personalità come P. Gasparri, forse ultimo cultore dell'indirizzo concettualistico, sono in realtà isolate (peraltro questo autore accompagnava le sue intavolazioni puramente logistiche a ricerche su nuovi territori), nel senso che conserva la metodologia e la tecnica pandettistica, quindi un alto rigore dogmatico, ma è insoddisfatta degli assetti che riceve dalla tradizione, e ne cerca di più rispondenti; quindi, seguendo quanto già era avvenuto nelle scienze del diritto privato e processuale, si accinge a riletture dei singoli istituti, per ciò che essi effettivamente sono nel mondo reale, e insieme alla disamina dei nuovi territori, quelli, precisamente, emersi dal mutamento del diritto positivo. In sostanza l'indirizzo realistico si accentua, e diviene quasi esclusivo: comunque diviene caratterizzante del periodo.

L'altro fatto nuovo del periodo successivo al 1945 è il coinvolgimento dei giuristi nella vita politica: avviene perché i partiti politici ricostituiti dopo la caduta del fascismo, anche se già ne possono avere alcuni tra i propri aderenti, li cercano, per avere conoscenza delle istituzioni e per poter formulare proposte per la ricostruzione istituzionale. Le grandi aspettative che si aprono con i governi di unità nazionale, e poi con la preparazione della Costituente, l'avvento della Repubblica e infine l'Assemblea costituente, mobilitano la giuspubblicistica, al centro e in periferia. La partecipazione è attiva, non solo per gli scritti che impone la contingenza, ma anche per l'opera di educazione civile, stimolata dagli organi locali dei partiti politici, grandi o piccoli che siano.

La vicenda, chiusi i lavori dell'Assemblea costituente, prosegue, sia pur su oggetti diversi, quali l'attuazione della Costituzione e le riforme degli apparati pubblici, ed è destinata a permanere, con delle diminuzioni quantitative nel decennio Cinquanta, con una ripresa in quello successivo, e con un ulteriore incremento nel decennio Settanta, per via dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario, le quali fanno nuovo appello ai giuristi per la propria fondazione e per la propria normazione. In concreto è di nuovo mobilitata tutta la giuspubblicistica: si può dire che non vi sono più giuristi delle discipline del diritto pubblico che non siano stati chiamati come esperti da pubblici poteri, stante che anche lo Stato e gli enti pubblici ricorrono alla loro esperienza. Molti sono anche chiamati ad uffici pubblici di rilievo, costituzionali e amministrativi.

Questo porta a modificare la figura del giuspubblicista, nel senso che si stabilizza la di lui attività di operatore politico, accanto a quella di studioso. Certo non si è in presenza di un'evenienza che sia solamente italiana, però in Italia assume carattere di corralità e di permanenza, e non vi sono fatti che possono far supporre che perda quota.

Indubbiamente l'indirizzo scientifico del realismo ha favorito l'attività politica dei giuspubblicisti, ed è stato fattore di aumento della domanda di collaborazione dei medesimi. Ma nel complesso, sul lungo periodo, produce anche un risultato negativo, in concorso con altri fattori dei quali si passa a dire.

La collettività statale, con l'avvento della Costituzione repubblicana, si è trovata ad essere fortemente pluralista. Già con il suffragio universale e l'organizzazione partitica, per la prima volta nella sua storia l'Italia realizzava una figura di Stato pluriclasse; il forte peso politico dei partiti della sinistra e delle sinistre nei partiti moderati unito a quello dei sindacati dei lavoratori, aveva portato alla fine della concentrazione del potere politico nelle aristocrazie borghesi, e, soprattutto, ad aprire il potere politico ad altre classi. La Costituzione repubblicana, ammettendo in pratica illimitatamente il diritto di associazione, garantendo gruppi sociali già esistenti, come le confessioni religiose, le minoranze etniche, le associazioni sindacali; disponendo l'istituzione di enti rappresentativi di altri gruppi sociali, come p. es. le regioni, ha permesso lo sviluppo di una società civile retta da un principio di libertà politica dei gruppi.

È opportuno aver presente che idee storiografiche come quelle di crisi della borghesia o del capitalismo o di neocapitalismo, e simili, non hanno spessore sufficiente per intendere la assai più complessa vicenda. Su di essa comunque la giuspubblicistica è stata chiamata all'analisi e all'interpretazione, nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, quando cioè in Italia si è spiegata nella sua pienezza, per il fatto che non può avere più seguito il tentativo corporativista del periodo precedente, per le ragioni già emerse nel corso del periodo medesimo.

Tale accadimento rende più difficile il compito del giuspubblicista, il quale occorre vada oltre le riletture critiche e l'esame di nuovi territori; vi è da interpretare il mondo reale, in tutte le sue conflittualità e, soprattutto, nelle sue contraddizioni. In pratica, per avere chiavi interpretative, se non sicure almeno accettabili, il giuspubblicista deve divenire anche politicamente orientato: è, cioè, anche operatore politico politicamente orientato; senza che, ovviamente, ciò significhi necessariamente politicamente impegnato. Viene così a cessare il giurista politicamente neutro, mero analista e teorico del dato, che aveva avuto tanto spazio nel periodo precedente.

Le insidie di questo diverso atteggiamento sono evidenti: vi è il rischio che la categorizzazione politica prevalga su quella della scienza giuridica, vi è quello di restare commentatore di norme perdendosi coscienza della scientificità della scienza. Va detto subito che per il primo dei rischi i casi che si registrano sono limitati, e per lo più circoscritti a singoli apporti. Con il peso politico delle sinistre si poteva anche immaginare che il sociologismo giuridico dei Paesi collettivisti avrebbe avuto dei rappresentanti; invece ciò non è accaduto, e l'impostazione pandettistica è rimasta salda, con prevalenza – come si diceva – dell'indirizzo realistico (quindi neppure di quello sociologista).

Per il secondo dei rischi invece si registrano casi numerosi. Vi è chi ormai ritiene che si sia aperta una sindrome di decadenza della scienza giuspubblicistica, o, almeno, un allineamento di essa a culture meno criticamente e metodologicamente provvedute, come quelle anglosassoni o sudamericane. Cita, a suffragio, il riacquisto di validità critica della scienza giuridica tedesca, che si era trovata, dopo il conflitto bellico, nella medesima condizione sociale della nostra.

Or se non può esservi dubbio circa il declino di una parte non irrilevante della nuova produzione della giuspubblicistica, va anche tenuto conto della condizione in certo senso paradossale in cui è chiamato ad operare oggi il giuspubblicista in Italia: quella di un Paese il cui ceto politico ha impiegato circa venti anni per acquisire coscienza che la Costituzione repubblicana comportava alcune grandi riforme di struttura e ad esse si è accinta, ma solo nell'ultimo decennio. Sicché il giuspubblicista resta smarrito in un ordinamento che ha perduto punti e centri di riferimento, ed è, si direbbe, al limite dell'anomia.

Senza voler offendere alcuno, occorre dire apertamente che una buona parte della letteratura nuova che sta venendo fuori è una letteratura di «raccontini», di gente che racconta cioè come è fatta una legge, che cosa c'è dentro una legge. Anche se non si può parlare di decadenza della scienza giuridica, come alcuni hanno prospettato, il problema esiste e va controllato perché può avere degli elementi insidiosi.

Brevissimamente sui problemi emersi da questo congresso. Crisafulli rilevava nella sua relazione come si sia avuto in Italia un decennio di non comune operosità, il decennio degli anni Settanta. Lo aveva già rilevato Rodotà in un suo studio presentato in un altro congresso, e forse ancora si potrebbero aggiungere altre notazioni. Il decennio del settanta sviluppa alcune delle riforme che erano state indicate nella legge del 1967 sulla programmazione economica come necessarie per potere avere un minimo di azione organica nel campo dell'economia. Appartengono a questo periodo, cito solamente le principali, la riforma tributaria, la riforma finanziaria, la riforma regionale, la riforma delle società per azioni, lo statuto dei lavoratori.

L'irrompere di riforme negli anni Settanta pone dei grossi problemi, principalmente quello delle vie sulle quali la scienza del diritto pubblico deve marciare. E diciamo che le vie, per ora, non sono particolarmente chiare, perché ha prevalso quell'ala della scienza del diritto pubblico che, si diceva, si dedica ai raccontini. Pare indiscutibile che il significato profondo di alcune delle riforme non è stato capito: vorrei che qualcuno di voi mi indicasse quel giurista il quale abbia indicato il valore politico e sociale dello Statuto dei lavoratori, ossia l'evento politico per cui i lavoratori sono divenuti classe quantomeno codominante.

C'è quindi un certo quale torpore nella scienza giuridica di fronte a questo moto di riforma: lo si vede anche nel fatto che quando i politici propongono la cosiddetta «grande riforma», i giuristi non partecipano; la considerano un fatto che si svolge tra politici, e nell'interno dell'ambiente politico; cioè riaffiora l'antico atteggiamento degli anni Trenta.

D'altra parte, ad accentuare questa posizione di smarrimento, di timore di occuparsi di vicende *in itinere*, stanno alcuni fatti metagiuridici. È da ricordare, visto che non l'ha ricordato nessuno, il progresso tecnologico, che ha risolto alcuni problemi sociali che prima sembravano insolubili e che ha introdotto alcune tecniche destinate a rivoluzionare l'azione dei pubblici poteri, come l'informatica o la telematica. Ancora, abbiamo le istanze superstatali; Giuliano le ha ricordate qui, però il fenomeno è molto più complesso di come non appaia dalla parola degli internazionalisti, perché non abbiamo solamente le istanze delle organizzazioni internazionali o superstatali, ma anche quelle del pluralismo internazionale, cioè dei gruppi di imprenditori superstatali, dei gruppi di lavoratori superstatali (p. es. la Federazione della gente del mare è una potenza mondiale). A tutto questo si aggiunge il pluralismo interno, di cui non vorrei parlare ulteriormente perché è cosa nota a tutti.

Quale è la conseguenza della diversa sopravvenuta strutturazione del mondo pubblico? La conseguenza, a mio parere importante, è chiarissima: è che sono scomparsi tutti i «modelli» pubblicistici che prima si potevano impiegare. Quella modellistica su cui per oltre mezzo secolo siamo stati fermi (il modello francese, il modello austriaco, il modello inglese, il modello nordamericano dei pubblici poteri) nel giro di un decennio è diventata parole, e non è possibile per il futuro avere, neppure come tentativo, la possibilità di invenzione di nuovi modelli.

Questo significa che ogni scienza giuridica va ormai per conto suo, ogni Paese ha i suoi problemi, ogni Paese ha i suoi dibattiti. E per questo credo poco, per esempio, a quello che diceva Gorla l'altro giorno: che compariamo? Come si disciplina la mezzadria in India e come si disciplina in Ecuador (ossia in quelli che Gorla dice sistemi omogenei)? Che interessa? Non sono problemi che riguardano noi.

Ed allora, di fronte ad una vicenda, di cui ho voluto richiama-

re a voi dei tratti dei quali altri oratori non si erano occupati, ecco sorge il problema dell'interpretazione. Le interpretazioni qui proposte sono state diverse. È riapparsa la «crisi del diritto»: a me pare che assolutamente non si possa credere alla crisi del diritto. Quando entrai nell'università, cinquanta anni fa, i primi lavori che lessi furono sulla crisi del diritto (sempre, a parlarne, erano i filosofi del diritto): a questo punto il diritto dovrebbe essere ridotto ad uno di quegli ortotteri filiformi di cui trattano i libri di entomologia. E invece no, non solo c'è, ma c'è una domanda crescente di diritto. Basta leggere i contratti collettivi di lavoro, soprattutto i contratti integrativi dei contratti collettivi principali: vi si vuole disciplinare ogni cosa. Ma se c'è una domanda crescente di diritto non c'è crisi del diritto.

Altra interpretazione: la «lotta per il diritto». Anche qui chiariamoci le idee, perché la lotta per il diritto significa domanda di giustizia e la domanda di giustizia non solo c'è, ma ha delle risposte concrete e crescenti in tutti i diritti positivi; anche nel diritto positivo italiano, come hanno spiegato i colleghi processualisti in modo chiarissimo. Ed allora se si hanno delle risposte il problema della lotta per il diritto non c'è.

Lasciamo stare le interpretazioni catastrofiche; lo Stato borghese che non ce la fa più, l'epifania dello Stato collettivista, e simili: sono discorsi come il millepiedi zoppo, che fa novecentonovantanove volte tic e una volta tac.

C'è invece la prospettiva che ha aperto Falzea, che si potrebbe riassumere, in termini inglesi «pluralismo versus particolarismo». A mio parere è una prospettiva su cui dobbiamo meditare. Inizialmente l'avevo intesa come una prospettiva sociologica, nel significato, cioè, di segnalazione carenziale di istituti: dunque o si fanno nuovi istituti o si perfezionano gli istituti esistenti. In realtà Falzea dice qualcosa di più profondo, perché sostiene che quando il particolarismo assume posizione dominante si sviluppa una conseguenza di carattere etico, di riprovazione morale. Portato il discorso su questo piano, la risposta, o la presa di posizione, diventa molto impegnativa, perché ciascuno può rispondere in base ai propri modi di vedere il valore della riprovazione morale. Secondo molti dei sociologi la riprovazione morale è solo un meccanismo idoneo ad innescare risposte di carattere politico. Però, per citarne altri, tutti i miei amici della corrente cattolica ritengono

che le cose non stiano così. Abbiamo una di quelle impostazioni che responsabilizzano ciascuno a dare una risposta a se stesso.

Oserei credere che forse la spiegazione è diversa ed è nella vicenda storica che stiamo attraversando: ciò che segna il nostro tempo è che si è finito di inventare Stati nazionali; oramai c'è forse ancora qualche isola del Pacifico che potrebbe diventare uno Stato nazionale. Questo significa chiusura di un'epoca storica; l'esperienza dello Stato, che si è aperta nel 1500, oggi si chiude sotto il profilo esistenziale perché non ci sono più altri Stati possibili. Però nel contempo, oramai da qualche decennio, si è aperto un altro problema di prospettiva; ed è la prospettiva della Repubblica universale; stiamo vivendo le prime battute di questa vicenda storica, che è simile a quella che vissero le Repubbliche cittadine italiane alla fine del trecento. Probabilmente occorrerà ancora un secolo, avremo i traumi di guerre prossime venture, avremo tormenti e pene, tuttavia il cammino su cui si marcia è sicuramente quello.

Se è così, il travaglio di tutto il mondo contemporaneo, cioè il fatto che questo mondo dica di essere alla ricerca di se stesso, non è vero. Amici, pensateci un momento: non c'è niente più da ricercare; sarebbe come se la Repubblica di Firenze del 1400 si fosse posta alla ricerca di se stessa. Fu Machiavelli, segretario di quella Repubblica, dopo aver a lungo indagato sulle Repubbliche, nel commento alle *Deche*, a dire che non era più possibile: occorre il Principe, cioè lo Stato. Noi non abbiamo un Machiavelli, ma sarebbe opportuno che venisse fuori solo per dirci che non possiamo trovare l'identità della Repubblica fiorentina, cioè non possiamo trovare l'identità di uno Stato di un grande popolo, come è lo Stato italiano. Dobbiamo rassegnarci: l'identità verrà di fuori, ma da altre scaturigini, da altre ragioni, in modi diversi da quelli che oggi stanno negli orizzonti delle nostre immagini.

A questo punto è chiara la domanda: voi giuristi che ci state a fare? E non sarebbe meglio che vi occupaste di altre cose? E invece no; invece dobbiamo ancora seguire a lavorare. Lo dicevo già in una prefazione di qualche anno fa; abbiamo un imperativo categorico che è quello di agire come se noi fossimo in un mondo assolutamente tranquillo e ordinato. Questo è un messaggio che invio non alle rose appassite e non a quei cari paroloni pieni di polvere; lo invio ai giovani.

Indice

Maestri del diritto. Un invito alla lettura <i>di Paolo Cappellini e Giuseppe Conte</i>	V
Giannini: lo studioso e il suo tempo <i>di Sabino Cassese</i>	IX
1. Uno dei maggiori giuristi europei del XX secolo, p. XI - 2. Una vita tra lo studio e l'impegno civile, p. XII - 3. Esploratore e geografo, p. XV - 4. Un figlio della sua epoca, p. XVIII - 5. «Ma tu pigia»: il riformatore, p. XIX - 6. Il maestro, p. XX - Su questa antologia, p. XXI - Scritti di e su Giannini, p. XXII	
I. GLI ORDINAMENTI GIURIDICI	3
Gli elementi degli ordinamenti giuridici (1958)	7
Le relazioni tra gli elementi degli ordinamenti giuridici (1990)	27
Le organizzazioni, elementi degli ordinamenti giuridici (1994)	54
II. LO STATO E LA SUA STORIA	65
Il sistema parlamentare (1950)	69
Parlamento e amministrazione (1961)	79
Lo Stato pluriclasse (1979)	104