

Guido Zanobini e la postpandettistica*

Guido Zanobini si formò nell'ambiente dell'Università di Pisa negli anni sul 1910. Era nato a Pisa il 6 giugno 1890, ivi aveva seguito gli studi, e nell'Università di Pisa si laureava il 1° luglio 1913, con una tesi sulle «Norme interne di diritto pubblico», premiata con la lode.

Relatore della tesi fu il suo Maestro Santi Romano, che lo prese come assistente, avviandolo dapprima verso il diritto costituzionale. Difatti Zanobini conseguì nel 1917 la libera docenza in diritto costituzionale. Il primo concorso che vinse, presso l'Università di Cagliari, fu ancora di diritto costituzionale; poi, nel 1920, si presentò al concorso di diritto amministrativo per l'Università di Sassari, e vinse anche questo. Passava alla cattedra di diritto amministrativo, nella Università di Siena, nel 1921; nel 1923 era chiamato alla Facoltà di Pisa. Qui insegnò per 11 anni, come titolare di diritto amministrativo, avendo come incarico or il diritto costituzionale, or il diritto ecclesiastico, or il diritto corporativo.

Nel 1934 era chiamato alla cattedra di diritto amministrativo della Facoltà giuridica dell'Università di Roma, ove tenne il suo insegnamento per oltre un quarto di secolo. Svolsse la professione di avvocato, ma poco e principalmente dando pareri. Fu membro di molte commissioni legislative, tra le quali va ricordata la Commissione Forti degli anni 1945-46, a cui partecipò con grande impegno. Fu socio di molte accademie: l'Accademia dei lincei, l'Accademia delle scienze di Torino, l'Accademia dei georgofili, l'Ac-

* *Vita e opere di Guido Zanobini*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1965, pp. 3-16.

cademia pontificia di S. Tommaso d'Aquino, l'Accademia venezuelana di scienze politiche e sociali.

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 una forza d'animo ed una pazienza esemplari. Alla mente sempre lucida il fisico rispondeva sempre di meno; onde negli anni ultimi si chiuse nella sua casa, restringendo sempre di più la cerchia degli 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.

In questi pochi dati biografici è chiuso l'arco della vita di colui che è stato il più rappresentativo dei giuristi della scienza del diritto amministrativo del secondo quarto del secolo, non dell'Italia, ma dell'Europa. L'Uomo fu semplice come la sua vita, con tenaci affetti familiari, forti amicizie e vivo senso della scuola. Sempre con una tempera morale di probità e dignità altissima. 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 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. Il tutto intessuto di una arguzia toscana, timida spesso nel mostrarsi, e non feroce, anzi spesso soffusa di malinconia.

Questo fu l'Uomo. Vediamone adesso le opere.

La formazione del giurista Guido Zanobini avvenne a Pisa, all'inizio degli anni Dieci. Due circostanze importanti, perché era il momento in cui si apriva per la scienza italiana di diritto pubblico un periodo fortemente creativo, a cui la Facoltà di Pisa partecipava come poche altre, e perché a Pisa era Santi Romano nel pieno della sua attività creativa.

La scienza italiana del diritto pubblico era partita un ventennio prima, con la rinnovazione metodologica di Orlando, lungo rotte di cui non aveva coscienza, ma che confidava di poter dominare in

base ad un solo elemento: la precisione del metodo. Quando Guido Zanobini apparve agli studi, già i Maestri della prima generazione della giuspubblicistica italiana avevano prodotto alcune delle loro opere di rottura e di rifondazione; alcuni erano già usciti con delle trattazioni di sintesi, che figuravano a posti notevoli nel quadro della scienza europea. Esistevano perciò già un'ampia base di costruzione ed un ampio terreno dissodato, su cui i Maestri della seconda generazione procedettero ad un insieme di approfondimenti monografici, di rielaborazioni e di analisi di nuovi settori. Il «Trattato» di Orlando li impegnò quasi tutti, con risultati fecondi.

Santi Romano in quello che Egli chiamò raccoglimento operoso dell'Università pisana stava trovando la propria più profonda personalità di studioso, e qui produsse la sua più importante opera teorica. Romano fu quindi, per Zanobini, un Maestro nel pieno della propria 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.

Fu così che Guido Zanobini, nel giro di dieci anni acquistò alla scienza del diritto pubblico degli interi settori di materie per l'innanzi territori non acculturati, dando ad essi assetti, salvo che per i problemi di vertice, ancor oggi stabili. Alludiamo alle monografie sulla pubblicazione delle leggi (Torino 1917), sui poteri regi nel campo del diritto privato (Torino 1917), sull'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici (nel Trattato di Orlando, Milano 1920), sulle sanzioni amministrative (Torino 1924).

Si tratta, come si vede, di settori particolarmente difficili, nei quali la normazione di diritto amministrativo, o, più ampiamente, di diritto pubblico, si affronta o si mescola con la normazione di diritto privato; le nozioni che in queste materie oggi utilizzano la dottrina e la giurisprudenza sono quelle suggerite da Zanobini; ne varierà la sistematica, alcune sono state ulteriormente affinate; l'inquadramento generale potrà essere cambiato; gli strumenti concettuali sono però sostanzialmente quelli.

Nello studio sulla pubblicazione delle leggi fu messo in luce il concetto di efficacia della norma, come distinto da quello di validità e di vigenza, e per la prima volta fu portata all'attenzione della scienza la questione del vizio della pubblicazione come fattispecie distinta e a sé stante. La monografia sui poteri delle autorità

amministrative nel diritto privato aprì la strada ad un gruppo di successive ricerche, a cui parteciparono privatisti e pubblicisti, sui provvedimenti di autorità amministrative che incidono sulla soggettività, sugli *status*, sulla personalità giuridica, o anche più semplicemente su situazioni soggettive di privati connesse a diritti della personalità. Alla scienza di oggi l'impostazione che diede Zanobini può sembrare circoscritta; tuttavia Zanobini fece ciò che ogni uomo di scienza farebbe in simili casi: aprì una strada iniziando dall'analisi delle fattispecie più semplici, e se vogliamo anche più consuete.

La grossa monografia sull'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici fu forse quella che più colpì i contemporanei per la sua ampiezza e per l'insospettata ricchezza di applicazioni. Sulla base dei concetti formulati da Zanobini si riusciva infatti a dare una soddisfacente spiegazione per una moltitudine di operatori giuridici, quali professionisti, ausiliari del giudice e dell'amministrazione, collaboratori occasionali di pubbliche autorità, imprenditori svolgenti attività di rilievo pubblico, che per l'innanzi rimanevano inesplicabili.

Infine con lo studio sulle sanzioni amministrative Zanobini fissava una serie di distinzioni tra queste specie e le altre specie di sanzioni, quali quelle civili e penali, che ancor oggi sono correntemente adottate dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Con lo studio sulle sanzioni amministrative si chiude il periodo delle monografie, e d'ora in poi Zanobini si dedicherà alla preparazione dei Corsi, e a studi teorici brevi e approfonditi.

Tra questi ultimi alcuni hanno particolarissima importanza, in quanto segnano dei traguardi dell'evoluzione del pensiero pubblicistico, la cui validità si è protratta per interi decenni successivi.

Si ricorda lo studio sul fondamento della potestà regolamentare (1922, Arch. giur.) – tema su cui Zanobini tornò anche in seguito – in cui si illustra la tesi, oggi universalmente accettata e anzi sotto certi aspetti perfino indiscussa – che la potestà regolamentare è una potestà a sé stante, che deve formare oggetto di apposita attribuzione e trovare il suo fondamento in una norma, per cui non ogni autorità amministrativa avente potere discrezionale ha per ciò stesso potestà regolamentare. Ancora va ricordato lo studio sull'attività amministrativa e la legge (1924, Riv. dir. pubbl.), in cui la teorica di provenienza pandettistica del necessario fon-

damento legale dell'attività della pubblica amministrazione fu fissata al suo punto di massima trasparenza e precisione. Oggi il diritto positivo è mutato, e la tesi zanobiniana ha perduto in parte la propria validità; è però indiscutibile che questo studio ha segnato per oltre un trentennio il punto di riferimento della teoria della legalità dell'azione amministrativa.

Parimenti importante è lo studio sull'errore di fatto negli atti amministrativi, che rappresentò un contributo all'elaborazione della figura dogmatica dell'eccesso di potere. Quando questo studio fu pubblicato, nel 1927 (Riv. dir. pubbl.) l'elaborazione teorica dell'eccesso di potere era appena iniziata, e si contendevano il campo due opposti indirizzi: quello secondo cui il provvedimento amministrativo invalido sarebbe stato da inquadrare nelle medesime fattispecie del negozio privato invalido (e quindi l'errore diveniva figura di vizio avente carattere proprio), e quello secondo cui il testo dell'articolo 26 del T.U. sul Consiglio di Stato avrebbe fissato delle figure di provvedimento invalido diverse da quelle proprie del negozio privato (e quindi l'errore era assorbito dalla figura dell'eccesso di potere). Lo studio di Zanobini chiarì il problema, e successivamente la giurisprudenza si avviò per il secondo indirizzo.

La materia delle fonti attirò più volte l'attenzione di Zanobini, che ad essa dedicò parecchi studi, due dei quali a contenuto nettamente teorico. Il primo è sui caratteri particolari dell'autonomia normativa, pubblicato negli *Studi per Ranelletti* (1931), che rappresentò una puntualizzazione di detto concetto, destinata ad essere per molti anni lo scritto fondamentale in materia. Ma soprattutto importante fu lo studio, pubblicato negli *Studi per Santi Romano* (1939), sulla gerarchia e la parità tra le fonti. Questo studio si segnala per la sua particolare chiarezza, e per l'ordine che riconduce in una materia quantomai intricata, che aveva dato luogo a non pochi fraintendimenti, sia da parte della giurisprudenza, sia da parte di studiosi, anche illustri. In modo mirabile lo Zanobini, sempre utilizzando i quadri di provenienza pandettistica, della distinzione tra norme primarie e norme secondarie, fissò i rapporti correnti tra le molte specie di fonti normative che già allora affollavano il nostro ordinamento positivo. Oggi le tesi di Zanobini sono superate dal diritto positivo vigente, ma il saggio serve pur sempre come modello di analisi dell'argomento.

Altri studi di carattere teorico, ormai si può dire senz'altro di teoria generale, sono i due saggi sugli interessi legittimi nel diritto privato (in *Studi Ferrara*, 1943) e sulla autonomia pubblica e privata (in *Studi Carnelutti*, 1950). Il primo contribuì notevolmente a far accettare alla dottrina privatistica la nozione di interesse legittimo in quanto collegata con l'esercizio di una potestà di altro soggetto: non tutte le soluzioni prospettate dallo Zanobini trovarono accoglimento da parte dei privatisti, ma certamente il saggio costituisce uno sforzo di sintesi nella materia, tuttora insuperato. Il secondo trae occasione dalle teorie del Carnelutti in materia di «autonomia», per riaffermare una sostanziale differenza tra i vari concetti dell'autonomia pubblica e dell'autonomia privata.

Accanto a questi saggi teorici di maggior impegno, lo Zanobini pubblicò delle note a sentenza, su problemi per lo più esegetici, e riprese, in studi minori, i concetti affermati nei saggi o ricordati, facendone delle applicazioni positive in ordine alle varie leggi che via via erano emanate. Questo era infatti uno degli atteggiamenti fondamentali della mentalità di Zanobini: trovare sempre un riscontro applicativo della teoria nel diritto positivo.

Su questo ci dobbiamo un momento soffermare, parlando delle maggiori opere, di carattere trattatistico, che sono forse le più rappresentative della personalità del Maestro.

Dette opere trattatistiche sono tre: il *Corso di diritto ecclesiastico* (Pisa, 1932 e 1935); il *Corso di diritto corporativo* (Milano, ebbe sei edizioni, dal 1935 in poi); infine il *Corso di diritto amministrativo*, in cinque volumi, a cui l'amorosa cura del figlio Luciano ha aggiunto un sesto di indici: esso ha avuto numerose edizioni e varie traduzioni, nelle sue diverse parti, e seguita ad averne (la prima edizione del primo volume è del 1935, edita da Giuffrè).

I «Corsi» nacquerò per la scuola, e furono, difatti talora anticipati da dispense litografate. Tutti e tre colpiscono per due tratti fondamentali: la perfetta chiarezza sistematica, e la magistralità dell'esposizione.

Non senza fondamento taluni ritengono che sia stato il «Corso di diritto corporativo» l'opera che più ha reso la personalità scientifica dello Zanobini. Trattavasi infatti di una materia nuova, sgorgata da una legislazione in parte di diritto privato in parte di diritto pubblico, nella quale avevano confluuto un numero grandissimo di atti normativi del passato, e confluivano dei corpi di

normazione eterogenei: la normazione sui sindacati professionali, quella sulle corporazioni e sugli organi e gli enti pubblici di disciplina dell'economia, infine la normazione che veniva dai contratti collettivi di lavoro e dagli accordi economici collettivi. La dottrina non aveva saputo trovare le linee ricostruttive di questo complicatissimo insieme di normazioni, e la giurisprudenza era disorientata. Orbene 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.

Peraltro questa singolare attitudine di elaboratore sistematico, semplificatore e felice espositore brilla ancor più nel «Corso di diritto amministrativo». Zanobini volle sempre mantenere il titolo di Corso a quello che era divenuto ormai un trattato vero e proprio. Egli rimaneva talora stupito quando gli si faceva osservare che alcune sue tesi su talune materie costituivano dei punti di vista molto arditì: l'esattezza sistematica sgorgava in lui così naturale, che ogni ostacolo veniva superato con potenza e agevolezza, anche quello che ad altri appariva insormontabile.

Amava far osservare di essersi attenuto alla tradizione, perché il suo «Corso» comprendeva una parte generale, una parte dedicata alla giustizia amministrativa, una all'organizzazione, una ai beni e ai mezzi, e infine un'ultima sull'azione amministrativa. A quest'ultima parte almeno, egli riconosceva però dei pregi di novità, non perché – egli ripeteva – avesse detto cose peregrine, ma perché era la prima trattazione del genere esistente nella letteratura amministrativistica.

In ciò certamente non errava; invece peccava di modestia quando non si riconosceva pregi di sistematore profondo e originale nei settori della materia che potrebbero dirsi più tradizionali. Infinite sono infatti le pagine e gli argomenti sui quali Egli presentò delle nuove teorie scientificamente compiute. Il fatto è che l'opera di Zanobini, avendo segnato un punto fermo nella materia, spesso ci fa dimenticare l'incertezza, se non il disordine, che sussistevano prima di lui.

Non sarà superfluo rilevare con quanto amore Egli seguì le varie edizioni delle diverse parti del «Corso». Lettore attento della

letteratura italiana e straniera, anche della produzione minore, Egli teneva continuamente aggiornata la sua opera; di ogni legge che sopravvenisse prendeva immediata nota, per modificare nella successiva edizione quella parte che interessasse. Ma soprattutto, come ogni vero uomo di scienza, non era affatto attaccato alle proprie tesi.

Lo sviluppo della nostra letteratura di diritto amministrativo, che proruppe negli anni Trenta, lo trovò in posizione recettiva, onde non ebbe difficoltà ad accogliere, nelle successive edizioni del «Corso», i risultati delle ricerche che via via venivano elaborate, se ne era persuaso; così come arricchì le edizioni medesime delle nuove problematiche che via via nascevano, delle quali Egli dava sempre coscienziosa esposizione, registrando il proprio dissenso se del caso. Esemplare, in proposito, la trattazione della parte relativa all'amministrazione pubblica del diritto privato, e all'esercizio privato dei pubblici servizi, sulle quali Egli non esitò ad esporre teorie molto diverse da quelle che aveva esposto nelle sue ricerche monografiche dette sopra.

Per completare quest'informazione sulle opere, ricordiamo che Zanobini si fece promotore di una raccolta di leggi amministrative, nota con il nome di «Codice delle leggi amministrative». Pubblicata nel 1927 a Firenze (Vallecchi), fu poi ripresa dall'Editore Giuffrè, ed è giunta oggi alla sesta edizione. Parimenti egli promosse una collezione di raccolte di leggi amministrative speciali (anch'esse chiamate «Codici»), che annovera oggi oltre 25 volumi.

Nel 1951 fondò [la Rivista trimestrale di diritto pubblico], che è divenuta una delle più importanti riviste europee della materia.

È ora opportuno dire del posto che Zanobini ha avuto nella scienza giuspubblicistica europea. Questo discorso si rivolge principalmente alle più giovani generazioni, alle quali, per difetto di prospettiva storica, Zanobini appare talora come un rappresentante del formalismo giuridico. Mentre ciò non è affatto esatto.

Abbiamo detto che Guido Zanobini appartiene alla seconda generazione dei Maestri del diritto pubblico della scienza italiana: Egli ha fatto parte di quel gruppo di studiosi che più fortemente si impegnò nella ricostruzione della giuspubblicistica, a cui avevano dato l'avvio gli studiosi della prima generazione; tra le due generazioni non vi fu sostanziale diversificazione, e si può dire che

esse hanno costituito un indirizzo scientifico fortemente unitario, se non addirittura compatto.

L'indirizzo fu quello che ha ricevuto il nome, forse non del tutto appropriato, ma peraltro chiaro, di indirizzo della postpandettistica. Tutti questi giuristi avevano tratto i loro ordini concettuali essenzialmente da quell'altro gruppo di giuristi che fiorì in Germania nella seconda metà dello scorso secolo, il quale si appropriò dell'ordine concettuale che la pandettistica aveva elaborato per il diritto romano e per il diritto privato, lo applicò al diritto pubblico, e venne a formare l'indirizzo della pandettistica pubblicistica. L'influenza di esso si doveva prolungare sino agli studiosi tedeschi dei primi anni di questo secolo, i quali difatti presso gli studiosi italiani godettero di un prestigio che oggi a molti appare eccessivo.

La postpandettistica italiana, così come del resto quella tedesca, sentirono però il peso di coloro che avevano iniziato la corrente del realismo: erano degli studiosi francesi, come Duguit e Hauriou, o tedeschi, come Gierke e Gneist, i quali opponevano all'indirizzo pandettistico delle obiezioni di fondo, pur senza ancora avere consapevolezza che essi rappresentavano e portavano le istanze dello storicismo. Questo apparirà più tardi, quando già si è avuta, in Europa, l'esperienza della Costituzione di Weimar, la scuola giuridica del nazionalsocialismo, e la comprensione dell'esperienza della giuspubblicistica angloamericana.

La postpandettistica italiana quindi conservò l'apparato concettuale della pandettistica, ma introdusse in esso una precisa attenzione verso il diritto positivo. Per cui vi fu tutto un gruppo di problemi, i quali nella pandettistica si ponevano come problemi astratti e universali, mentre nella postpandettistica furono quasi svalutati, essendo stati ridotti a problemi di mero diritto positivo, passibili di approcci e di alternative diverse, non essendo dogmaticamente prefigurati. Bastano forse due soli esempi per chiarire questo atteggiamento: il problema della natura della legge di bilancio e quello del contratto di diritto pubblico.

Nella concezione della pandettistica, la legge di bilancio era «legge formale e non sostanziale» puramente e semplicemente, perché questo comportava la logica del sistema, ossia comportavano le premesse circa la definizione, universale e astratta, della legge da un lato e dell'atto amministrativo dall'altro. Per cui di

fronte a diritti positivi che potevano apparire quantomeno perplessi, la dottrina si poneva in un atteggiamento apertamente critico, rivendicando una propria competenza a conformare lo stesso diritto positivo secondo canoni di una scienza assunti come necessari e indeclinabili.

Nella postpandettistica la questione viene posta invece in questi termini: è il diritto positivo che configura la legge di bilancio come esso ritiene meglio. Per cui si avranno più alternative: legge formale, legge formale e sostanziale, legge sostanziale; non esiste nessuna necessaria implicazione tra canoni fondamentali relativi alla natura e alla struttura della legge e legge di bilancio.

Così per il contratto di diritto pubblico, sia in sé, sia nelle sue applicazioni. È ammissibile – ci si chiedeva – il contratto di diritto pubblico? Le concessioni di beni pubblici, il rapporto di pubblico impiego, hanno natura contrattuale o non contrattuale? Mentre la pandettistica disperdeva le proprie forze nel tentativo di trovare quella soluzione universale, appropriata alla logica del sistema che essa voleva costruire, la postpandettistica nega in radice questo approccio problematico e dice, più semplicemente, che il diritto positivo può accogliere o non accogliere una figura di contratto di diritto pubblico, e può congegnare il rapporto di concessione di beni pubblici o quello di impiego pubblico nel modo che credo migliore.

Ma, fatta questa rettificazione della concettualità pandettistica, il nuovo indirizzo si ferma. La «rettificazione» è certamente molto rilevante; più che una breccia nella logica del sistema pandettistico, rappresenta una vera e propria demolizione di giri di cinte fortificate. Però è anche la sola apertura che il nuovo indirizzo mostra e opera nei confronti del montante indirizzo realistico, perché per il resto viene conservata integralmente la concettualità pandettistica: il nucleo della cittadella rimane, anche se la cerchia delle opere esterne di fortificazione scompare.

Per comprendere ciò, basta leggere in questi autori (per quanto a noi interessa, in Romano e in Zanobini), il modo con cui vengono presentati certi concetti nazionali della disciplina: l'interesse legittimo è..., l'organo è..., la persona giuridica pubblica è...: ossia queste nozioni si definiscono tutte secondo un parametro che non può essere se non universale e astratto. Per cui, ad esempio, la «persona giuridica pubblica» diviene una componente necessaria

di una struttura organizzativa pubblica, che non solo si può ma si deve trovare nel diritto positivo dell'impero romano, del sacro romano impero, dell'impero britannico, e si troverà anche per il futuro. Dunque questi sono concetti generali e universali; gli «istituti» sono invece dei diritti positivi. Ma basta conoscere i primi, per esser padroni dei secondi; anzi talora non val neppure la pena star dietro ai secondi, perché tanto il diritto positivo varia! La scienza giuridica diviene così l'elaborazione di un corpo di cifre astratte sulle quali vi è peraltro sempre un'ampia possibilità di ipotesi; per il resto è applicazione positiva del potente blocco di cifre.

Ciò spiega perché gli autori e i maestri della postpandettistica non riuscirono ad intendere la lezione di Kelsen, neppure per quella parte per cui Kelsen, sia pure per diversa strada, giungeva a certe riconferme delle ideologie universalizzanti di fondo, che a loro stavano a cuore. Ancor meno intesero la dottrina dei weimariani, che anzi essi considerarono una decadenza del grande pensiero giuridico germanico, in quanto introducevano pericolosi cunei in quel blocco di cifre; e di fronte al pensiero giuridico nazionalsocialista, essi arretarono con lo stesso orrore che si dovette avere nei confronti degli iconoclasti: non si volle cioè neppure riconoscere che quantomeno l'apporto critico di uno studioso come Carl Schmitt meritava una certa attenzione anche se se ne respingeva la parte ricostruttiva. Per la stessa ragione la scienza angloamericana rimase, presso questi giuristi, sotto la declaratoria di un errore metodologico: una dottrina rimasta ad una fase preorlandiana.

Dell'indirizzo postpandettistico della giuspubblicistica italiana le figure più rappresentative furono senza alcun dubbio Santi Romano e Guido Zanobini. Il primo in quanto autore dell'ipotesi degli ordinamenti giuridici, presenta una personalità più complessa, ma anche più contraddittoria, perché dell'ipotesi da lui stesso formulata fece assai parco uso in sede applicativa. A parte ciò, egli finì col concentrare la propria attenzione sul diritto costituzionale, chiudendo la sua attività scientifica con quel «Diritto costituzionale generale», e con quei «Frammenti di un dizionario giuridico», che costituiscono il punto di arrivo della postpandettistica, punto da cui si scoprono insieme l'enorme ricchezza e capacità costruttiva dell'indirizzo, e le sue intrinseche contraddizioni. Vengono alla mente, per una singolare identità di atteggiamen-

to fondamentale, le opere dell'imperatore Adriano, così perfette e così pleonastiche insieme.

Del diritto amministrativo Santi Romano rimise la cura a Guido Zanobini. Non volle neppure ristampare il suo «Corso» considerando che l'opera di Guido Zanobini rappresentasse quanto di più perfetto si potesse avere, nel quadro dell'indirizzo. Ciò era vero.

Il «Corso» di Guido Zanobini infatti costituisce veramente un'opera monumentale, nel quadro della scienza europea della prima metà di questo secolo. Monumentale non tanto per le dimensioni (che pure hanno una loro rilevanza), ma per quello di pensiero che in essa viene posto ed illustrato. Chi, nel futuro, vorrà rendersi conto di quello che è stato nel pensiero europeo l'indirizzo postpandettistico della giuspubblicistica, dovrà far capo al «Corso» di Zanobini, così come noi oggi facciamo capo a Constant, per la giuspubblicistica del liberalismo francese conservatore, a Laband e a Georg Jellinek per la pandettistica giuspubblicistica e per tutte le implicazioni del liberalismo democratico britannico, a Kelsen per l'indirizzo puristico del cosmopolitismo della socialdemocrazia austromarxista, e così via.

La postpandettistica italiana rappresentò anche il tentativo, che fecero i giuristi italiani, di dominare dall'interno il fascismo, avviandolo verso una prassi di conservatorismo illuminato. In questo indirizzo fu perfettamente coerente. Si riaffermava da un lato la regola dello Stato di diritto, che addirittura si finiva con l'identificare con lo Stato avente un attrezzato sistema di giustizia amministrativa. Ed ecco quindi l'attenzione che si dedica alla giustizia amministrativa, e l'indiscutibile perfezionamento tecnico che essa consegue dall'opera congiunta della dottrina e della giurisprudenza che a questa dottrina si ispira. Dall'altro lato abbiamo però la riaffermazione, costante e indefettibile, dell'autorità dello Stato. Dello Stato come controllore necessario delle attività dei privati e insieme come promotore di iniziative che si sovrappongono alle autonomie dei privati: ecco quindi la riaffermazione del primato dello Stato rispetto agli enti locali, e la riaffermazione del controllo necessario dello Stato su tutti gli enti pubblici; ecco la riaffermazione delle più rigide interpretazioni del testo unico di pubblica sicurezza; ecco ancora, quasi come prolungamento di questa concezione, la piena adesione alla ristrutturazione

corporativa dei pubblici poteri, in cui ancora una volta lo Stato si viene a porre, secondo questi giuristi amici delle formule astratte, come autorità che funge da istanza decisionale delle contrapposte istanze del lavoro e del capitale.

Oggi noi possiamo dire che il tentativo di quei giuristi fallì, e che essi elaborarono delle mitologie giuridiche. Ce ne dà controprova il constatare come le riforme di struttura che si operano nel periodo fascista, e che sono ancora le uniche riforme di struttura che gli italiani abbiano avuto in questo secolo, o passano inosservate o vengono minimizzate ad una riaffermazione dell'autorità dello Stato. La nazionalizzazione delle acque e delle miniere, la sottoposizione a gestione pubblica dell'apparato creditizio, la stabilizzazione dell'istruzione primaria, cioè alcune delle vicende decisive nell'assetto civile degli italiani, in questi autori o non trovano neppure registrazione, o, se la trovano, la trovano in termini di prolungamento dell'autorità dello Stato in settori nuovi. Sfuggiva ciò che in queste vicende vi era di eversivo dello Stato-cittadella, secondo la concezione pandettistica, e anzi allo Stato-cittadella si seguitavano a portare rituali omaggi ed ecatombi.

È questo l'indirizzo in cui è vissuto Guido Zanobini. Per valutare che cosa è stata l'opera di lui, occorre raffrontarla alle altre grandi opere trattatistiche della prima metà del secolo. I nomi che vengono alla mente, tra gli studiosi francesi, tedeschi, austriaci, svizzeri, spagnoli, sono alla portata di tutti, e chiunque può agevolmente fare il paragone: per la chiarezza delle partizioni, per l'accuratezza metodologica, per la somma del materiale raccolto e dei problemi affrontati, l'opera di Zanobini emerge fra tutte. Non si tratta, evidentemente, di stabilire dei meriti: si tratta solo di indicare quella che si può indicare l'opera più rappresentativa di un indirizzo e di un periodo. In proposito non possono esservi incertezze.

Agli studiosi delle più giovani generazioni va quindi detto che non si deve cercare in Zanobini ciò che non solo in lui, ma in tutti gli autori dell'epoca non vi poteva essere. Nel giro di vent'anni, all'incirca dalla fine della seconda guerra mondiale, la giuspubblicistica italiana, e anzi europea e anche americana, si è enormemente arricchita e articolata, al punto che essa ha, usando una espressione tradizionale, fatto un balzo innanzi. Ciò è dipeso da più cause concomitanti: i mutamenti delle strutture politiche, il declino

dello Stato organizzazione, la ripresa di forze di gruppi infra e superstatali, 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 penali 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 conclamato 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.