

PRESENTAZIONE

I. 1. - Che esistesse un libro mai pubblicato di Santi Romano lo aveva già reso noto Sabino Cassese (*Ipotesi sulla formazione dell'ordinamento giuridico di Santi Romano, Quaderni fiorentini*, 1 (1972), pagg. 243 ss., più particolarmente pagg. 260 ss.), il quale, sulla base di ricerche di archivio da lui stesso compiute, ne ricostruisce così la vicenda: « Orlando, « dolente per sé, lieto per l'amico », aveva, nel giugno [del 1911], fatto il nome di Santi Romano declinando un invito di Max Huber a scrivere uno « Staatsrecht des Königsreichs Italien (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) » per « Das öffentliche Recht der Gegenwart » (editore Mohr, Tübingen). Dal luglio all'ottobre si svolsero trattative tra Max Huber e Santi Romano e nell'ottobre fu firmato un contratto per un testo di lunghezza oscillante tra 20 e 30 sedicesimi, da consegnare il 30 giugno 1914. Rimaneva aperto il problema del traduttore per cui il 18 giugno 1912 Huber chiedeva al Romano di inviargli cento pagine del manoscritto alla fine del 1913, sei mesi prima della scadenza, per fare una traduzione di prova. Nel 1913 il traduttore è trovato nella persona di uno svizzero, Ganzoni "... « Il 2 agosto 1914 il Romano preannunciava a Huber l'invio del manoscritto, ma l'8 agosto Huber gli risponde: « vu les circonstances extraordinaires où se trouve l'Europe, je vous prie de bien vouloir garder encore votre manuscrit ». Il 22 agosto gli ribadisce ciò chiarendo che altrimenti si può perdere e termina: « je regrette vivement le retard causé par ces événements lamentables qui produiseront peut-être un recul terrible de la civilisation européenne » ».

“ Il manoscritto che Santi Romano si accingeva ad inviare erano le prime cento pagine che Max Huber gli suggeriva di spedire sei mesi prima della scadenza del contratto o l'intero « Staatsrecht »? La risposta è certamente nel secondo senso. Infatti, nell'archivio Romano è possibile trovare il testo integrale di un'opera inedita che è certamente l'« italienisches Staatsrecht » che Santi Romano si era impegnato a scrivere. Si tratta di un dattiloscritto di 381 pagine di

testo e 95 di note, con molte annotazioni manoscritte aggiunte, quasi tutte a penna, e a carattere definitivo, dal titolo « Il diritto pubblico italiano »... ».

Tale dattiloscritto racchiude effettivamente una descrizione dell'ordinamento del Regno d'Italia, che con sicurezza si deve ritenere indirizzata a lettori stranieri in genere, e tedeschi in particolare: sono univoche in questo senso le numerose sottolineature di norme, soluzioni, riferimenti e argomentazioni indicate o proposte nel testo, come proprie del diritto e della dottrina giuridica italiana, evidentemente per rilevarne la specificità nei confronti di quelle pertinenti a diritti e a dottrine giuridiche straniere, tra le quali sono quasi sempre esplicitamente richiamate quelle pertinenti al diritto e alla dottrina giuridica tedesca; e, soprattutto, già le prime fasi dell'Introduzione, nelle quali si spiega l'estraneità alla dottrina pubblicistica italiana, di quel concetto di « Staatsrecht » che, viceversa, è così caratteristico della dottrina pubblicistica tedesca.

E che questo fosse il dattiloscritto, il dattiloscritto dell'intera opera alla quale si riferivano le due lettere di Max Huber richiamate da Cassese (nonché un'ampia corrispondenza precedente, di Max Huber stesso, e della casa editrice, conservata con l'originale del contratto tra le carte di Santi Romano), è confermato dalla data del suo completamento, desumibile con assoluta certezza dalle citazioni bibliografiche contenute: tanto nella letteratura indicata nel quarto capitolo della Introduzione, quanto nelle note, come si è detto raccolte a parte in novantacinque cartelle, se sono esaurienti i richiami della dottrina fino al 1914, mancano del tutto citazioni di scritti successivi, che, però, si trovano numerosissime in forma manoscritta, quindi chiaramente posteriori alla originaria stesura del testo. E questa datazione, ovviamente, indica anche l'epoca dell'ordinamento del Regno d'Italia che il testo stesso descrive.

2. - L'opera, dunque, è sicuramente identificata. Come sono anche certe le ragioni per le quali non fu edita dopo il suo completamento: fu la parte tedesca a chiederne la sospensione della pubblicazione, a causa degli avvenimenti dell'estate di quell'anno fatidico. E, sicuramente, il successivo intervento dell'Italia contro gli Imperi centrali addirittura impose il suo rinvio a tempi migliori: non solo a dopo la fine delle ostilità, ma anche a quando la vita interna delle nazioni coinvolte nel conflitto e le loro relazioni reciproche fossero, ancora posteriormente, ritornate alla normalità.

Pur in questa prospettiva di tempi lunghi, è indubbio che Santi Romano mantenesse ancora per vari anni il proposito di pubblicare l'opera: per vari anni, infatti, continuò a inserire nel dattiloscritto le aggiunte manoscritte di cui si è detto, con la sua caratteristica, minuta ma chiarissima calligrafia. Talvolta nel testo, solo raramente integrato (con maggiore frequenza, peraltro, a proposito di argomenti cruciali, come quello della legge); ma soprattutto nelle note: qualche volta per farne di nuove, assai più spesso per arricchire quelle originarie; qualche volta per riferimenti ad avvenimenti successivi: in particolare, alla riunione al Regno delle nuove provincie, in seguito all'esito della prima guerra mondiale; assai più spesso, per richiami di scritti: di solito di scritti editi solo successivamente alla stesura così datata del dattiloscritto; ma non sempre: talvolta anche di scritti anteriori, a completamento di citazioni pur già esaurienti, che anche uno studioso così informato come l'autore, è indotto a fare nella prosecuzione delle sue ricerche. Gli ultimi scritti in questo modo richiamati, sono della metà degli anni venti: è a tale periodo, come si vedrà assai significativo per la storia dell'opera, che deve farsi risalire dunque, perciò non casualmente, la definitiva rinuncia di Santi Romano alla pubblicazione di essa.

Che, così, rimase tra le sue carte, poi passate al figlio Salvatore, nella cui biblioteca era all'epoca delle ricerche di Cassese, *sub specie* di un corposo tomo, sia pure soltanto dattiloscritto, rilegato con un austero cartonato nero. E che vede ora la luce in questo volume, con una riproduzione assolutamente fedele fin nei minimi particolari (per esempio, anche nelle modalità non costanti delle citazioni), con trasferimento a piè di pagina, per maggiore comodità del lettore, delle note come si è detto originariamente raccolte in fondo al libro, e con riporto tra parentesi quadre delle aggiunte manoscritte, tanto nel testo come nelle note stesse. L'edizione è stata favorita dalla proposta della Casa Giuffrè, alla quale deve andare gratitudine per l'iniziativa scientifica; e dalle sollecitazioni di Sabino Cassese, che sicuramente, e non a torto, avrebbe preferito una pubblicazione meno tardiva.

3. - I dubbi e le esitazioni al riguardo, però, avevano una base ben fondata. Chi sente come dovere primario il rispetto della volontà di Santi Romano, non poteva non tener conto in proposito, di un dato di fatto innegabile, la cui rilevanza, da questo punto di vista, non può in alcun modo essere sminuita: l'autore, nei più di trenta

anni della sua vita successivi al completamento del libro, non ne dispose la pubblicazione. E, dopo la sua morte, non ci si poteva non chiedersi se questa mancanza della volontà di pubblicare debba essere intesa addirittura come volontà di non pubblicare: quindi, come un veto anche nei confronti di tutti di procedere alla edizione.

È sembrato di no.

Anzitutto, perché di questa volontà negativa non se ne vedrebbero le ragioni: né attinenti al grado di (non) compiutezza dell'opera, la quale, al contrario, appare già in forma definitiva; né relative ai suoi contenuti, o a qualsiasi altro elemento o aspetto.

Inoltre, perché della mancata sua pubblicazione da parte dell'autore, sembra possibile individuare in modo persuasivo una ragione di fondo che con una deliberata volontà di non pubblicare non ha nulla a che vedere: l'opera è stata concepita, appare certo alla vigilia della prima guerra mondiale, come una rappresentazione del diritto pubblico del Regno d'Italia all'epoca positivamente vigente; ora, quando, successivamente alla conclusione del conflitto che ne impose la sospensione della pubblicazione, cominciavano a ristabilirsi le condizioni prima accennate per questa necessarie, cominciavano anche ad alterarsi i lineamenti di quel diritto pubblico positivo italiano: e non certo secondo i principi e i valori a Santi Romano più congeniali. È in questo ordine di idee che, come si è anticipato, pare significativo che la rinuncia da parte sua alla pubblicazione dell'opera, rinuncia che comunque, per le ragioni che si è detto, va datata con certezza alla metà degli anni venti, risaliva appunto a tale periodo: perché è in tale periodo che le modificazioni, quando non i capovolgimenti di quei lineamenti iniziarono ad assumere i tratti più incisivi, e, si poteva allora più facilmente cominciare a intravedere, meno contingenti; insomma, perché è in tale periodo che il diritto pubblico nell'opera descritto diventava sempre meno positivo, mentre si affermava come realmente effettivo, viceversa, un sistema da esso diverso.

Certo, i motivi di interesse di un'opera giuridica, pur concepita come rappresentazione di un sistema di diritto positivo, non si esauriscono nella sua capacità di rappresentarlo in quanto effettivamente vigente: specie quando si tratta di un'opera di un giurista quale Santi Romano. E, perciò, alcuni di tali motivi, come si accennerà tra poco, possono sopravvivere al suo superamento; anzi, col tempo, talvolta accentuarsi, come è appunto il caso di questo *Diritto pubblico*: per evoluzioni pendolari del sistema positivamente vi-

gente, e per gli sviluppi e le riscoperte della cultura giuridica; ma, allora, tendono ad emergere soprattutto nel lungo periodo: e, almeno sotto questo secondo profilo, sono di natura tale per la quale mai un autore schivo come Santi Romano li avrebbe potuti esplicitare. Perché, al di là di loro distinzioni e articolazioni che pure devono essere tratteggiate, possono essere tutti sintetizzati con questa formulazione: consistono nella perdurante ed anzi crescente importanza di quel che Lui scrisse.

In questi decenni, negli studi tanto di diritto pubblico che di teoria generale di diritto, un tratto pare indubbio: le sue opere hanno richiamato sempre più l'attenzione degli studiosi, per la loro attualità, per la loro non superata validità malgrado il trascorrere del tempo. Ed è questo il fattore di segno positivo che, in aggiunta alla convinzione prima motivata, della inesistenza di una volontà dell'autore del libro contraria alla sua pubblicazione, ha fatto pendere definitivamente la bilancia a favore di essa: in relazione ai caratteri e alla rilevanza di cui ora brevemente si dirà, del libro medesimo.

4. - Le ragioni di un libro, niente meglio e più convincentemente del libro stesso le può esprimere. Inoltre, lo studio di un'opera come questo *Diritto pubblico* richiederebbe ricerche lunghe e impegnative: che si auspica che vengano in seguito compiute; che ci si augura che proprio la sua pubblicazione renda possibili; ma che sono incompatibili con i tempi relativamente rapidi che si sono impressi a questa edizione, una volta superati per i motivi accennati i dubbi e le esitazioni sulla sua opportunità che si sono indicati: le esigenze di approntare un commento che non sia troppo inadeguato ad un simile testo, davvero non possono ritardare la sua pubblicazione.

Infine, lo si deve sottolineare quando sono passati più di quarant'anni dalla morte di Santi Romano, le edizioni dei suoi scritti non sono anche le sedi più opportune per le analisi di questi: perché troppo evidente è la disparità di valore e di interesse tra testo commentato e commento; e perché l'autore non avrebbe gradito una simile commistione: giacché era sì assai schivo, ma anche assai attento alla identità del suo pensiero.

D'altra parte, non può vedere la luce un suo inedito, e un suo inedito di queste dimensioni e di questa importanza, e a così tanta distanza di tempo dalla sua morte, e ancor più dal completamento di esso, senza un minimo di presentazione. Ed è solo a questo minimo

che ci si vuole qui attenere: se non per il numero delle pagine, per i suoi contenuti; che sono limitati al tratteggio dei due profili che sono parsi i più salienti: la grande fecondità di questo *Diritto pubblico* come strumento per la ricostruzione e la comprensione del sistema attualmente vigente; e, prima ancora, quasi per corrispondere alle recenti ricerche sull'opera e sul pensiero di Santi Romano, il ruolo e la rilevanza che ad esso devono essere riconosciuti in questa prospettiva.

II. 5. - Certamente, al centro di tale opera e di tale pensiero è e va posto l'*Ordinamento giuridico*, massimo momento ricostruttivo di una intera teoria generale del diritto, però fondato su vastissime ricerche di diritto positivo, e, quindi, pure strumento di ricostruzione di singoli suoi istituti e addirittura di interi suoi rami.

Per questi suoi tratti, l'*Ordinamento* è divenuto il punto di riferimento obbligato per tutta l'opera di Santi Romano. Per quella anteriore, spesso vista soprattutto come preparazione del maggiore lavoro che veniva maturando, e, quindi, alquanto riduttivamente, in funzione quasi esclusiva, appunto, di questa maturazione: così che gli aspetti di essa che vengono solitamente più sottolineati, sono quelli nei quali sono più evidenti le connessioni con tale lavoro: perché ne costituiscono anticipazioni parziali, o almeno intuizioni, o anche solo impostazioni di problemi in termini tali che soltanto esso potrà offrirne la soluzione; del resto, è ovvio che un libro come l'*Ordinamento* non può essere uscito d'un tratto dalla mente dell'autore: e pare significativo che, per esempio, la *Instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, lo scritto che forse più di ogni altro all'*Ordinamento* precedente, prefigurò elementi essenziali della teoria istituzionale ivi formulata, sia già del 1901. Come per quella successiva, che rispetto all'*Ordinamento* stesso si tende a vedere come conseguenziale: nel senso che, poiché non toccherebbe più il suo supremo livello di astrazione, e non aggiungerebbe nulla di nuovo ai principi teorici e metodologici in esso elaborati, si porrebbe riguardo a questi come nei confronti di limiti invalicati, e, perciò, rispetto a tali principi in definitiva sostanzialmente solo applicativa: fino agli scritti estremi, ai *Principi di diritto costituzionale generale* (1^a ediz.: 1945; 2^a ediz.: 1946), e ancor più ai *Frammenti di un dizionario giuridico* (1^a ediz.: 1945; 1^a ristampa: 1953; 2^a ristampa: 1983), peraltro da sentirsi davvero come la sintesi dell'intera opera dello studioso. Ed è in questa pro-

spettiva, per quanto troppo riduttiva dell'opera di Santi Romano « altra » rispetto all'*Ordinamento*, e quindi deformante alquanto il suo significato, ma comunque più comunemente adottata, che, per ciò, in primo luogo va collocato questo *Diritto pubblico*.

6. Il problema del suo rapporto con l'*Ordinamento* si pone da sé, se non altro per il dato cronologico: questo, come si sa, comparve negli *Annali delle Università toscane* degli anni 1917 e 1918, cioè pochi anni dopo questo *Diritto pubblico*. Di più: poiché tra il 1914 e il 1917 non comparvero altri scritti rilevanti di Santi Romano, questo *Diritto pubblico* è l'ultimo lavoro importante che egli scrisse prima dell'*Ordinamento* stesso: è un elemento che dovrà essere riconsiderato tra breve.

Di questo dato cronologico, si potrebbe ritenere in primo luogo il profilo della sequenza temporale: il *Diritto pubblico* è anteriore all'*Ordinamento*. Perciò, alla sua lettura dovrebbero essere applicabili le chiavi che si è ricordato essere tradizionali nella valutazione critica dell'opera di Santi Romano all'*Ordinamento* stesso precedente. E, certo, è evidente che anche in esso sono rilevabili i tratti che in tale opera precedente si sono voluti di consueto rilevare. Però, c'è di più: perché quei tratti medesimi sono qui rilevabili in misura estremamente accentuata, specie nelle parti più generali e problematiche, tanto che questo loro aumento si traduce in un vero e proprio salto qualitativo; quindi, si può intravedere quanto il rapporto tra i due testi, già colto subito entro certi limiti da Sabino Cassese, pur nel troppo breve tempo per il quale aveva potuto esaminare il dattiloscritto (*op. loc. cit.*), in realtà sia ben più complesso e essenziale. Del dato cronologico indicato, allora, si dovrebbe ritenere soprattutto l'altro profilo, quello della contiguità temporale, come più significativa di quello meramente sequenziale considerato per primo.

Se l'*Ordinamento*, come si è detto, comparve nel 1917, la sua stesura che vide la luce doveva già essere terminata non più tardi dell'inizio di tale anno, come del resto confermano le ricerche di archivio di Cassese: presumibilmente del resto, in seguito a abbozzi parziali o provvisori ovviamente ancora precedenti; ossia, meno di tre anni dopo il completamento di questo *Diritto pubblico*, e, come si è già accennato, a conclusione di un periodo relativamente lungo, nel quale questo fu l'unico altro lavoro impegnativo di un autore sempre assai operoso, come rileva ancora Cassese nel suo scritto già citato, al quale si rinvia anche su questo punto, per più dettagliate

indicazioni. Pare che ce ne sia abbastanza per avanzare questa supposizione: la maturazione dell'*Ordinamento* è proceduta di pari passo, o quasi, con la stesura del *Diritto pubblico*. In senso temporale, certo. Ma anche, e ancor più, nel senso intrinseco delle connessioni concettuali: perché l'ipotesi è sì suggerita in primo luogo dal dato cronologico; ma prende corpo soprattutto sulla base della comparazione tra i due testi: come si è già anticipato.

Per un verso, per quello dell'opera di Santi Romano precedente all'*Ordinamento* come anticipazione di questo, nel *Diritto pubblico*, e sia pure in modo più evidente solo nelle sue parti più generali e problematiche, vi sono già tutti i principi fondamentali dell'*Ordinamento* medesimo: la necessità come fonte del diritto, il carattere istituzionale e non solo normativo di questo, la sua origine prima nel principio di effettività, la prospettiva della pluralità degli ordinamenti giuridici, e così via. Principi che qui vengono utilizzati in modo diretto come strumenti per la soluzione di specifiche questioni di diritto positivo, naturalmente specie di quelle dogmaticamente più critiche.

Di ciò, si vorrebbero addurre esempi meno ovvi, ad ogni lettore subito evidenti, da ogni lettore subito individuabili, di quelli tratti da temi classici della teoria istituzionale, dalla impostazione dei problemi fondamentali del diritto internazionale o del diritto ecclesiastico, fino alla definizione della natura dei regolamenti parlamentari, tutti puntualmente già qui rilevabili. Perciò, si vorrebbero indicare sue altre utilizzazioni per la ricostruzione di aspetti del sistema costituzionale descritto, e allora positivamente vigente: quindi, le relative soluzioni che solo essa consente, che solo essa può consentire che siano formulati in quei termini nei quali lo sono state; così, si vorrebbe accennare alla definizione della potestà statuale come di un tutto che sì, si può anche articolare descrittivamente nei suoi tradizionali poteri tradizionalmente distinti, ma che però non si può considerare esaurita nella somma aritmetica di questi, come viceversa sosteneva una criticata dottrina (pag. 53); o alla descrizione del ruolo della Corona in quel sistema costituzionale, come un fattore che ormai è già tutto interno alla istituzione statuale, nel senso che ormai è già stato ridotto a mero organo di questa, senza che gli si possa più attribuire una posizione rispetto ad essa al di fuori e al di sopra (pag. 115): e davvero è superfluo sottolineare il grande significato anche politico di questa affermazione, sostenuta in quella fase di sviluppo della costituzionalità della monarchia.

Vi è poi un passo estremamente illuminante: la precisazione del concetto di autonomia, di quel concetto di autonomia che è così essenziale per la descrizione della organizzazione pubblica in termini di pluralità degli ordinamenti giuridici; si può già leggere in questo libro (pag. 261), che « Intendiamo per autonomia il potere, ... attribuito o riconosciuto dallo Stato a subbietti che sono ad esso sottoposti, di darsi, entro una determinata misura e con determinati effetti, un proprio ordinamento giuridico »: frase che riassume icasticamente tanti aspetti del concetto, i quali solo nell'*Ordinamento* si possono poi trovare più compiutamente delineati, mediante rilievi espressi, ma anche con riferimenti solo impliciti, e, soprattutto, col loro inquadramento solo lì possibile, nella intera prospettiva teorica generale ivi tratteggiata; frase così caratteristica dell'intero pensiero di Santi Romano, che finora sembrava doversi attribuire solo ad un suo momento successivo; ed ulteriore: nel senso di più approfondita ed elaborata applicazione dei principi posti con l'*Ordinamento* stesso.

Di più: colpisce il linguaggio, e, quindi, il quadro concettuale utilizzato, il continuo ricorrere del termine « ordinamento », il modo di ragionare a proposito delle varie questioni considerate, che sono quelli caratteristici della teoria istituzionale del diritto; si vorrebbe accentuare: di una teoria istituzionale del diritto che è già diventata matura.

Per queste ragioni, non pare appagante vedere in questo *Diritto pubblico* solo una mera anticipazione dell'*Ordinamento*: in realtà, questo *Diritto pubblico* è già l'*Ordinamento*, anche se di sicuro non ancora esplicitamente esposto, spiegato e argomentato; perché è già l'*Ordinamento* in un certo senso quasi incarnato, e davvero non è poco, e davvero non è di meno, nella esposizione dei tratti del sistema costituzionale del Regno d'Italia allora vigente.

Ma la connessione, questa medesima connessione così intrinseca tra i due testi, può essere vista con la medesima pregnanza anche nell'altra prospettiva tradizionale nella valutazione dell'opera di Santi Romano precedente all'*Ordinamento*: nella prospettiva della considerazione di tale opera come preparazione a questo. Che, come si è già rilevato, e come è comunque ovvio, in quanto elaborazione concettuale di quella che vuole porsi come (anche) una teoria generale, e non (solo) come una filosofia del diritto, si deve basare su fondamenti positivi indispensabili e insostituibili, anche se non necessariamente esplicitati, o totalmente esplicitati: su amplissime analisi, classificazioni e riconduzioni a sistema, di serie infinite di dati giuri-

dici positivi. Ed è da questo punto di vista che pare significativa la già accennata collocazione temporale di questo *Diritto pubblico* rispetto all'*Ordinamento*: di poco anteriore, e senza l'intercalazione di altri scritti importanti; perché questo *Diritto pubblico*, allora, in quanto rappresentazione generale del sistema all'epoca vigente, è stata l'ultima occasione, prima della stesura dell'*Ordinamento*, di considerazione organica e tendenzialmente totalizzante, di tutti quei dati. E, quindi, è ragionevole supporre che questo *Diritto pubblico* sia stato, più che un lavoro semplicemente antecedente all'*Ordinamento*, un momento essenziale della sua maturazione: almeno, nella concretezza dello sviluppo del pensiero dell'autore.

Certo, il « primato » dell'*Ordinamento* non viene qui posto in discussione: davvero non si dubita che questo *Diritto pubblico* non sarebbe stato scritto, nel senso che non sarebbe stato scritto con quel quadro concettuale e con quei contenuti con i quali ora si presenta, se parallelamente non fosse venuto maturando il lavoro maggiore. Ma, almeno entro certi limiti, questa proposizione può anche essere invertita: perché pare intuibile che senza l'immediatamente precedente stesura di questo *Diritto pubblico*, non sarebbe potuto comparire l'*Ordinamento*; s'intende, con quei caratteri di così raffinata elaborazione con i quali è comparso: con quella semplicità e pur finitezza di forma, così sorprendente per l'altezza e la complessità dei problemi teorici viceversa trattasi; con quella estrema sobrietà e pur definitività di esposizione delle loro soluzioni proposte, e anzi scarnamente affermate fin nelle prime, e pur già decisive prime decine di pagine.

7. - D'altra parte, anche questo *Diritto pubblico* può porsi come l'*Ordinamento*, almeno in una certa misura, quale punto di riferimento dell'intera opera di Santi Romano.

Anzitutto, di quella all'*Ordinamento* anteriore: che anche rispetto ad esso può essere vista come preparazione e anticipazione. In primo luogo, i *Principi di diritto amministrativo* (1^a ediz.: 1902; 2^a ediz.: 1906; 3^a ediz.: 1912), il lavoro precedente maggiore per dimensioni, di grande rilevanza come descrizione generale della materia: che qui sono stati largamente utilizzati, naturalmente specie nelle parti a tale materia stessa attinenti; del resto, la loro terza e ultima edizione è del 1912, ovvia della vigilia dell'inizio della stesura di questo *Diritto pubblico*. E anche gli altri lavori, per quanto forte sia la loro importanza propria, qui tutti o quasi considerati con una

completezza e una sistematicità che colpisce, perché sottolinea continuamente le loro connessioni sostanziali con questo testo: di solito, almeno esplicitamente e assai frequentemente richiamati; ma talvolta anche addirittura letteralmente ripresi, come *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, del resto anch'esso comparso nel 1912. Sono lavori che Zanobini, insieme ad altri successivi, raccolse nei due volumi di *Scritti minori*, editi nel 1950: ormai esauritissimi, ma di grande valore scientifico sempre attuale, oltre che rilevantissimi nel quadro dello sviluppo del pensiero dell'autore; dei quali, perciò, si è promossa la ristampa, di prossima edizione, sempre a cura della Casa Giuffrè. E sono lavori che, nella consueta prospettiva di tale pensiero che ne pone al centro l'*Ordinamento*, sono sempre valutati come preparazione e anticipazione di esso. Ma la comparsa di questo *Diritto pubblico* deve consigliare quanto meno un ampliamento di questo angolo visuale: nel senso che quei stessi lavori all'*Ordinamento* precedenti, ormai devon essere visti come preparazione e anticipazione di questo *Diritto pubblico* medesimo.

Per una migliore prosecuzione del discorso, pare opportuno allargarlo fino a considerare una questione che un ripensamento dell'opera di Santi Romano non può eludere: quella di una sproporzione quanto meno relativa, tra i momenti assolutamente salienti di elaborazione scientifica di principi e di metodi, e quelli, sicuramente meno sviluppati, se non di analisi e di ricostruzione di singoli istituti di diritto positivo, di rappresentazione generale di rami di questo. Santi Romano, cioè, soprattutto con l'*Ordinamento*, ci ha dato, insieme, la nostra più completa e appagante teoria generale del diritto, e il più incisivo strumento di comprensione e di esposizione sistematica dei regimi e delle discipline volta a volta positivamente vigenti; proprio sulla base di quella teoria generale, ci ha dato importanti e suggestive rappresentazioni di interi rami del diritto, però solo in forma di corsi universitari; ma, a parte i *Principi di diritto amministrativo* ora ricordati, e i *Principi di diritto costituzionale generale*, di cui si dirà, in un certo senso non ci ha dato, con tutta probabilità non ci ha voluto dare, veri e propri trattati o manuali. Troppo rapida e essenziale, infatti, appare la scrittura dei Corsi di diritto amministrativo degli anni trenta (1^a ediz.: 1930; 2^a ediz.: 1932; 3^a ediz.: 1937): di grande suggestione e interesse, ma chiaramente modellati secondo esigenze prevalentemente didattiche. Certo, ben altra « corposità », viceversa, hanno i Corsi di diritto costituzionale, le cui otto edizioni si sono snodate tra il 1926 e il 1943: della quale

la comparsa di questo *Diritto pubblico* offre ora la spiegazione, perché, come si accennerà meglio in seguito, su questo più si basano, più largamente lo utilizzano, e ampiamente lo riprendono; ma l'autore stesso ha preferito qualificarli solo in tal modo: anche se la intitolazione che ha scelto, davvero non rende pienamente conto della grande sostanza scientifica dell'opera; nei quali, comunque, vi sono parti e aspetti più espositivi, del resto meglio rilevabili, appunto, proprio dal loro confronto con questo *Diritto pubblico*; e presumibilmente voluti, come si è ora supposto: per le ragioni sopra adombrate a proposito della rinuncia alla pubblicazione di questo libro, e che saranno poi riprese.

Ora, anche rispetto alla questione che adesso viene considerata, questo *Diritto pubblico* pare poter offrire elementi significativi di soluzione. Anzitutto, perché la sua stessa stesura conferma quel che, del resto, è facilmente intuibile dalla valutazione dell'intera opera di Santi Romano: ossia, che egli era tutt'altro che contrario, viceversa, al compimento di lavori che del trattato o del manuale avessero dimensioni e caratteri; una ulteriore conferma di ciò, può essere trovata in questo: quando aveva pensato ad una quarta edizione dei *Principi di diritto amministrativo*, aveva cominciato a stenderne le loro *Prime pagine*, adesso in *Scritti minori*, 1950, II, 361, che aveva definito come *di un manuale di diritto amministrativo*. Inoltre, perché la sua sola stesura colma in un certo senso la lacuna, se di lacuna si potesse parlare: è questo *Diritto pubblico* il trattato che Santi Romano ha scritto della materia; e così, infatti, egli lo qualifica (pag. 280), anche se, forse, usa il termine più nel senso meno preciso di trattazione. Infine, perché le ragioni che si sono prima supposte, circa il perché egli non lo pubblicò mai, fanno intuire anche il perché egli non formulò più altri lavori della medesima natura, riprendendo gli ottimi risultati già raggiunti con le tre edizioni dei *Principi di diritto amministrativo*: il momento più opportuno per sue nuove iniziative del genere, nel quadro dello sviluppo del suo pensiero, pare debba essere collocato alla fine della prima guerra mondiale, quando egli aveva già elaborato il fondamentale strumento ricostruttivo costituito dall'*Ordinamento*, così efficacemente utilizzato proprio in questo *Diritto pubblico*, e raggiunto anche per le ricerche a quel fine necessarie la sua piena maturità scientifica; ora, sono proprio le vicende attraverso le quali il nostro diritto pubblico successivamente passò, che quelle iniziative sconsigliavano: per la sua instabilità, e per il suo progressivo allontanarsi dai principi sui quali

egli si era formato. Va aggiunto altresì il peso della presidenza del Consiglio di Stato, assunta nel 1928: si sa che egli, dopo, rifiutò di tale carica; la quale, del resto, concorre a spiegare un certo quale distacco delle sue pubblicazioni, dal diritto amministrativo in genere, e dalla giustizia amministrativa in particolare: giacché il suo riserbo gli rendeva difficile esprimersi come studioso su problemi sui quali prendeva posizione, o avrebbe potuto doverla prendere, concorrendo nell'esercizio della relativa funzione giurisdizionale.

Ad ogni modo, si può supporre che Santi Romano, alla vigilia della prima guerra mondiale, oltre che pensare alla stesura dell'*Ordinamento*, avesse l'intenzione di scrivere trattazioni generali del diritto pubblico e dei suoi principali rami; certo, sta di fatto che portò a termine solo quella costituita dal presente volume: ma non è inverosimile che la precedenza così data ad un lavoro dedicato a lettori stranieri, fosse dovuta ad un evento puramente casuale: la proposta di Max Huber, appunto, di un contratto avente tale oggetto; la cui esecuzione sicuramente non poteva non ritardare più piane iniziative destinate normalmente al pubblico italiano, che, poi, il ricordato susseguirsi di eventi storici definitivamente allontanò. Evento puramente casuale, si è detto: ma che è possibile si sia fatto, originariamente o, più probabilmente, nel corso della stesura del libro, anche occasione gradita: di offrire, proprio a lettori di lingua tedesca, una ricostruzione dell'ordinamento di uno Stato come il Regno d'Italia, secondo i principi che stava maturando; perché proprio nel 1911 Kelsen pubblicò i suoi *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* con i quali Santi Romano polemizzò nell'*Ordinamento*, fin dalla prima pagina e dalla prima nota; non è certo possibile riprendere qui il tema dei rapporti tra le opere dei due autori, sui quali, del resto, vi è una cospicua letteratura (si richiama qui, in particolare, FROSINI, *Saggi su Kelsen e Capograssi*, Milano 1988, *passim*, e non solo quello intitolato appunto *Kelsen e Romano*); ma è certo che Santi Romano, in tutta la sua opera, e con maggiore dovizia di argomenti nell'*Ordinamento*, contraddisse e si oppose al normativismo puro; e, quindi, appare persuasivo che egli fosse ben lieto di contrapporre subito proprio in tedesco, a quegli *Hauptprobleme*, questo *Italienisches Staatsrecht* così basato sulla sua teoria istituzionale, così impregnato di istituzionalismo.

Si era rimasti alla constatazione della sorprendente completezza e sistematicità dei richiami, e, addirittura, talvolta, delle letterali

riprese in questo *Diritto pubblico*, di lavori per così dire minori, all'*Ordinamento* precedenti. È una utilizzazione occasionale, o il risultato di un disegno? Nel senso che quei lavori erano stati preordinati (anche) alla stesura di trattazioni generali del genere? In altre parole, la comparsa di questo *Diritto pubblico*, inquadrato nella prospettiva che si è delineata, pone degli interrogativi e sulla loro occasione, e sul significato delle soluzioni che hanno proposto. Perché adesso pare non irragionevole chiedersi se i temi volta a volta in quei lavori trattati, siano stati scelti per l'interesse alla ricerca in loro singolarmente insito, o anche per la loro rilevanza ai fini della elaborazione della teoria istituzionale del diritto, o non piuttosto (pure) perché venivano a porsi come momenti criticamente problematici non eludibili in simili ricostruzioni globali del diritto pubblico o dei suoi principali rami. E, soprattutto, perché adesso pare necessario domandarsi anche se le soluzioni volta a volta in quei medesimi lavori adottate, siano state preferite perché le più adeguate in sé alle questioni volta a volta analizzate, in quanto partitamente considerate, o anche perché più coerenti nel quadro della nascente teoria istituzionale del diritto, o non piuttosto (pure) perché parti integranti in modo armonico quelle stesse ricostruzioni globali. Certo sarebbe facile una risposta unificante: la finalizzazione dell'opera anteriore all'*Ordinamento*, se così la si vuole schematizzare, rispetto all'*Ordinamento* stesso, è perfettamente compatibile con la sua finalizzazione anche a questo *Diritto pubblico*; ma, così, si verrebbe a confermare proprio il rilievo che qui è parso più importante accennare: e, cioè, che questo *Diritto pubblico* non è « altro » rispetto all'*Ordinamento*, è l'*Ordinamento* medesimo obiettivato nella descrizione del sistema all'epoca positivamente vigente.

8. - Inoltre, questo *Diritto pubblico*, in qualche misura come l'*Ordinamento*, può porsi quale punto di riferimento per l'opera anche successiva di Santi Romano.

Per la quale pare aver segnato una svolta. Giacché, da un lato, in questo *Diritto pubblico* emergono salienti soprattutto i profili di teoria generale e di diritto costituzionale: come l'osservazione di questa relativa minore rilevanza data al diritto amministrativo, sia conciliabile con la valutazione che si vorrebbe dare dell'architettura generale del libro, come unitaria e equilibrata tra queste diverse sue componenti, si cercherà di spiegare in seguito. E, dall'altro, nell'opera successiva a questo *Diritto pubblico*, come del resto all'*Ordina-*

mento, sono proprio tali profili ad aver preso nettamente il sopravvento. Ora, con tutta probabilità, questa accentuazione della loro preminenza nei confronti del diritto amministrativo, rispetto all'opera precedente di chi aveva scritto, oltre a numerose monografie talvolta di ampie dimensioni in tale materia, anche i *Principi* di essa, è effetto diretto e prevalente della stesura di questo *Diritto pubblico* stesso. Anche se, certamente, vi hanno concorso pure altre cause: per la teoria generale, la quasi coeva elaborazione dell'*Ordinamento*; e, per il diritto costituzionale, le vicende accademiche dell'autore, che anche dopo la guerra lo insegnò quasi costantemente: anzitutto, pure a Milano dove da Pisa passò nel 1924 alla neo-istituita università; e, poi, alla romana « La Sapienza », dove, dopo la nomina nel 1928 alla presidenza del Consiglio di Stato, proseguì l'insegnamento per incarico: all'inizio, è vero, di diritto amministrativo; ma solo brevemente: perché ben presto, dopo aver promosso la chiamata a tale materia del suo allievo Zanobini, la lasciò per tornare appunto, e definitivamente, al diritto costituzionale. E che l'esercizio della carica suddetta, d'altra parte, abbia frenato, piuttosto che stimolato suoi scritti di diritto amministrativo, lo si è già accennato.

Comunque sia, nella considerazione del rapporto di questo *Diritto pubblico* con l'opera successiva, anzitutto pare imporsi quella prospettiva di raffronto che è suggerita insieme e dalla maggiore affinità di materia e dalla immediatezza cronologica: nella quale vengono a porsi come termini più immediati di comparazione, i Corsi, appunto, di diritto costituzionale, la cui serie comincia nel 1926 (ma esistono dispense litografate di appunti dalle lezioni degli anni accademici precedenti raccolte da studenti).

Si noterà la coincidenza temporale tra l'inizio della serie di tali Corsi, e la rinuncia alla pubblicazione di questo *Diritto pubblico*. Non può essere una combinazione casuale. Vi deve essere stata una consequenzialità diretta: Santi Romano ha cominciato a pubblicare i Corsi, perché aveva dovuto abbandonare l'intenzione di pubblicare il *Diritto pubblico*. Ma anche, più indirettamente, ma pure più probabilmente: sono le medesime ragioni che avevano imposto all'autore la definitiva rinuncia alla pubblicazione di questo *Diritto pubblico*, quelle che gli hanno consigliato di tornare sulla materia, in particolare sul diritto costituzionale parte più saliente di essa, solo con esposizioni generali aventi il diverso carattere e la diversa veste di corsi universitari: quanto meno, ma anche per di più, così esplicitamente qualificate. Nell'analisi del rapporto tra questi testi, occorre