

PRESENTAZIONE DELLA RISTAMPA DELLA PRIMA EDIZIONE

Guido Zanobini, primo allievo di Santi Romano, e suo successore nell'insegnamento del diritto amministrativo nell'Università di Roma, negli anni successivi alla morte del maestro promosse la raccolta dei suoi *Scritti minori*, editi nel 1950 già presso la Casa Giuffrè, in due volumi dedicati, rispettivamente, al Diritto costituzionale e al Diritto amministrativo. In una sobria *Premessa*, Zanobini espose i criteri ai quali si era ispirato per la sistemazione, e, prima ancora, per la selezione dei lavori da comprendervi, elencando gli altri che conseguentemente escluse, quasi sempre per le loro maggiori dimensioni. E spiegò le ragioni dell'iniziativa, rilevando l'esigenza degli studiosi, di una conoscenza integrale degli scritti di Santi Romano, e le difficoltà, talvolta quasi insormontabili, di reperimento di molti di quelli di più piccola mole, nelle loro collocazioni originarie.

A questo riguardo, l'esaurimento, ormai da molti anni, dell'edizione che egli curò, ha riprodotto la situazione che lamentava. E, ora, di questa nuova edizione, non parrebbero necessarie altre giustificazioni. Semmai, qualche precisazione, e pochissime altre osservazioni.

Questa è la riproduzione fedele dei due volumi del 1950; compreso, oltre la introduzione zanobiniana, il discorso commemorativo parimenti ivi premesso, che Vittorio Emanuele Orlando pronunciò all'Università di Roma « ... del discepolo di allora... » (il riferimento è agli anni dello studio palermitano di Santi Romano, tra il 1893, quando era ancora studente universitario, e il 1898), « ... grande Maestro di poi! ». Ragioni tecniche, peraltro, hanno reso necessaria una nuova composizione tipografica. E una speranza ha fatto preferire una nuova veste editoriale, quella nella quale è comparso nel 1988, sempre presso l'Editore Giuffrè, dello stesso autore, l'inedito *Diritto pubblico italiano*: la speranza di poter ripubblicare in forma

analoga, gradualmente, ma anche il più completamente possibile, l'intera sua opera.

Nella quale rappresentano una parte assai importante e significativa, gli *Scritti* qui raccolti, davvero minori solo per la loro brevità, del resto talvolta solo assai relativa (alcuni di essi sono già delle vere e proprie monografie): per quel che ciascuno vale di per sé, giacché tutti, o quasi, in nulla cedono, per approfondimento e finezza di indagine, agli lavori più ampi e più celebrati: a parte l'*Ordinamento giuridico*, cui, naturalmente deve darsi un rilievo particolare e non comparabile, per la sua grande originalità, e per il suo carattere di opera fondante in modo così innovativo una intera teoria generale del diritto; e per la rilevanza che il loro complesso, e, ancor più, la loro sequenza acquista, per la ricostruzione dello sviluppo del pensiero del loro autore.

È soprattutto questo secondo aspetto che va qui sottolineato: perché solo la ripubblicazione unitaria di scritti di Santi Romano che si collocano in un periodo di tempo di più di mezzo secolo, che coprono l'intero arco della sua attività scientifica, dagli inizi (il primo di essi, che apre il volume dedicato al Diritto amministrativo, era stato steso, appunto, già nel 1893, quando egli aveva solo diciotto anni, e gli mancavano tre anni alla laurea), fino alla sua morte, avvenuta nel 1947 (della datazione delle *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, che chiudono il medesimo volume, si dirà poi), può porre in grande evidenza le linee di tale evoluzione; e, quindi, renderne più immediata la comprensione.

Da questa raccolta, così, da un lato si può notare con chiarezza, quanto anche nei suoi studi più giovanili sia stata acuta l'indagine; ma anche quanto presto, d'altronde, egli abbia raggiunto la piena maturità di studioso. E dall'altro, si può seguire con nettezza lo sviluppo delle sue ricerche: la successione dei temi e dei problemi affrontati, e delle soluzioni sostenute; e, addirittura, di questa successione, le ragioni. Senza che, da questo punto di vista, nuoccia troppo l'esclusione dei lavori più ampi: le monografie maggiori, le trattazioni più generali, i corsi universitari. Giacché, anzi, dagli *Scritti* qui raccolti li si possono vedere nitidi, quasi in controluce: per le strettissime relazioni che legano gli uni agli altri, da questi volumi, appunto, percepibili con maggiore evidenza. Secondo interazioni che hanno agito in ambedue i sensi: perché talvolta sono le analisi particolari che hanno preparato le opere più vaste, fino in qualche caso a costituirne addirittura parte; ma talaltra sono queste

opere più vaste a porsi come premesse, di alcuni *Scritti minori*, che ne costituiscono perciò lo sviluppo, se non l'applicazione.

Il rapporto di questi *Scritti* con l'*Ordinamento*, per il peculiare e già ricordato rilievo di questo, si impone da sé: anche se, sicuramente, sarebbe ben riduttivo porlo come unica chiave di lettura di essi, e tanto meno dell'intera opera di Santi Romano. In proposito, si può notare che in vari di tali *Scritti*, dapprima in quelli più giovanili con maggiore timidezza, e, poi, progressivamente con sempre maggiore nitidezza, affiorano temi e problemi che, successivamente, dell'*Ordinamento* diverranno ragioni, nell'*Ordinamento* troveranno esposizioni e soluzioni più mature e compiute; da questo primo punto di vista quegli *Scritti* vanno riaccostati a quel *Diritto pubblico italiano* che si è già ricordato, la cui stesura va collocata tra il 1911 e il 1914, come viene spiegato nella *Presentazione* di esso: anche se ha suscitato qualche dissenso la tesi ivi accennata, di uno strettissimo legame che avrebbe unito tale stesura, alla maturazione dell'*Ordinamento*, comparso negli *Annali delle Università toscane* del 1917 e del 1918. E si può osservare che negli *Scritti* viceversa posteriori a tale opera fondamentale, l'autore della teoria istituzionale del diritto dimostra la sua straordinaria fecondità, per la definizione di concetti e la ricostruzione di istituti giuridici; da questo secondo punto di vista, essi vanno riaccostati soprattutto ai *Frammenti di un dizionario giuridico*: le cui « voci » ugualmente presentano questo profilo, e che, d'altronde, avrebbero dovuto essere qui comprese a pieno titolo, se, come già spiegava Zanobini, Santi Romano stesso non avesse attribuito al loro complesso una specifica individualità, raccogliendole in un volume unitario.

Qualche parola ancora, per le *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*: l'unico degli *Scritti* qui raccolti, che non fosse stato precedentemente pubblicato altrove. Non datate perciò, anche tenuto conto della bibliografia richiamata in nota sembrano appartenere, comunque con ragionevole certezza, all'ultima, ricchissima e splendida stagione di Santi Romano: quella dei *Frammenti* (1947), appunto, ma anche dei *Principi di diritto costituzionale generale* (1^a ed.: 1945; 2^a ed.: 1946), oltre che della riedizione dell'*Ordinamento* (1946), lasciato inalterato nel testo, ma corredato di un importante apparato di note nelle quali viene valutata criticamente la dottrina comparsa nel frattempo in argomento. Quindi, si può supporre che sia stata la morte del loro autore, la causa della loro incompiutezza, o, più esattamente, della loro limitazione alla sola

parte iniziale della esposizione della materia. E che siano state esse, addirittura l'ultimo scritto cui Santi Romano attese: dopo il completamento dei *Frammenti*, la cui prefazione è datata gennaio 1947, l'anno della sua scomparsa, come si è ricordato. Zanobini le indica come l'inizio di una nuova edizione dei *Principii di diritto amministrativo*, che in anni lontani ne avevano già avute tre (rispettivamente, nel 1902, nel 1906 e nel 1912). Ma da questi, pur così apprezzati, se ne distaccano profondamente: nel frattempo, era stato scritto l'*Ordinamento*, e si era sviluppata la parte maggiore e più matura dell'opera scientifica dell'autore. Dei tanti rilievi che si potrebbero sviluppare, pur in relazione ad un testo solo di poco più di trenta pagine, se ne accenneranno solo due. Il continuo ricorso che qui si riscontra, del concetto e del termine di « istituzione »; segno che la teoria istituzionale, formulata compiutamente parecchi anni dopo la prima delle tre edizioni citate, e successivamente anche rispetto all'ultima, viene ora utilizzata appieno come strumento di analisi e di esposizione della materia trattata. E la estrema finezza e precisione della trattazione: a cominciare dalla definizione della nozione di « pubblica amministrazione », nei vari significati che la espressione può assumere, sotto i diversi profili della funzione esercitata, delle istituzioni che la esercitano, appunto, e delle forme con le quali si estrinsecano i relativi atti; con un netto stacco anche rispetto alla corrispondente parte del *Corso di diritto amministrativo, Principi generali*, anch'esso comparso in tre edizioni (rispettivamente, 1930, 1932 e 1937). Queste *Prime pagine* che, sole, ci sono rimaste, fanno intravedere con chiarezza quell'incomparabile manuale che avremmo avuto, se il loro autore le avesse potute proseguire e completare.

Il lettore che scorra l'indice dei due volumi presentati, sarà sicuramente colpito dalla grande varietà dei temi e degli istituti trattati. E, certo, che Santi Romano fosse studioso signore di tutto il diritto pubblico è ben noto; e testimoniato, se non altro, dalla gamma dei suoi corsi universitari, su ogni ramo di questo. Però questi *Scritti* tutti si percepisce un fattore unificante che li rende un complesso compatto. Fattore che è più profondo, più intrinseco, del loro stesso legame, nei sensi e nei limiti che si è detto, con l'*Ordinamento*: perché consiste nello stile stesso dell'autore, mantenutosi per l'essenziale costante, per tutta la sua operosa vita di studioso. Quel che sembra colpire di più, in ogni indagine di Santi Romano, quale che

sia l'argomento analizzato, e la collocazione nello sviluppo della sua opera, è il rigore del metodo severamente giuridico con il quale egli la conduce. È per questo che questi due volumi sembrano un solo discorso, che si sviluppa unitario, lungo il filo degli anni, e superando le diversità dei suoi oggetti. Ed è per questo, che altra volta è sembrato di poter dire, che è quella del metodo la lezione ancor oggi più preziosa, delle tante che Santi Romano ci ha lasciato; e che qui pare di dover ripetere e confermare.

ALBERTO ROMANO