

Saggi



BIBLIOTECA "F. RUFFINI,,	
Inv. N.	6/35856
data	16/05/05
	98,80
B. CARICO	45

ALBERTO ROMANO

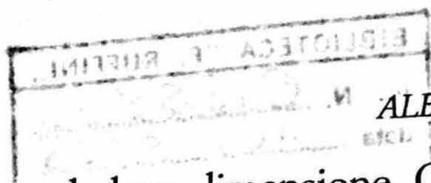
RICORDO DI ALDO SANDULLI AMMINISTRATIVISTA

1. - Ho incontrato il professor Sandulli – a Firenze – leggendo il suo *Procedimento*. Gli studenti, infatti – ed io, benché già laureato, di sicuro lo ero ancora – cominciano a conoscere i Maestri anzitutto attraverso le loro opere. Tranne il proprio, col quale, ovviamente, hanno subito un rapporto diretto. E, del resto, doveva essere stato il professor Miele a consigliarmi la lettura del libro, segnalandomene l'importanza: io non ci sarei arrivato da solo; non ancora, almeno.

Lo conobbi di persona alcuni anni dopo – a Napoli, dove ancora abitava, nella sua bella casa di via Chiatamone. Forse, allora ero già diventato uno studioso – un poco, spero. Ma già aspiravo alla libera docenza: all'epoca ancora esisteva, a numero chiuso (nell'anno che mi riguardava, per tre posti, di cui ne fu coperto uno solo). E, in prospettiva, ad una cattedra: allora, vi era una sola fascia di professori di ruolo (ma il termine "fascia" non esisteva: nessuno di noi era diventato "fascista"); e, credo, i cattedratici di diritto amministrativo, in tutta Italia, e per tutte le Facoltà, non dovevano essere molti più di una ventina.

Dell'accoglienza che mi fece, e di quello che ne seguì, conservo sempre un grato ricordo.

2. - Naturalmente, mi ci volle ancora molto tempo per poter studiare tutta la Sua vastissima opera. E per imparare a seguirla nei suoi continui sviluppi: perché, anno dopo anno, il professor Sandulli la allargava e la approfondiva sempre più, con mirabile laboriosità, si può dire fino al giorno della Sua morte; ne è testimonianza anche l'infinità di scritti che possiamo considerare minori solo perché è



ALBERTO ROMANO



minore la loro dimensione. Opera che ora possiamo consultare assai più agevolmente, grazie alla figlia Maria Alessandra e ad altri familiari e persone a Lui vicine, che la ha raccolta nei notissimi sei volumi. E il panorama, a poco a poco, si faceva sempre più ampio.

Fu grande amministrativista. Ma anche grande costituzionalista: signore dell'intero diritto pubblico, in misura tale per la quale non credo che, nella nostra letteratura giuridica, si possa trovare più di un precedente. Fu anche grande costituzionalista, specie per l'analisi del sistema delle fonti, e per il rigore col quale difendeva e applicava il principio di legittimità. Ovviamente, riferendolo all'amministrazione. Prova vivente di un rapporto tra i due maggiori rami del diritto pubblico interno, del quale sono stato sempre convinto: è difficile trovare un problema di diritto amministrativo, che, adeguatamente approfondito, non trascenda in uno di diritto costituzionale; e, d'altra parte, non sono molti i problemi di diritto costituzionale (naturalmente, al di fuori di quelli più strettamente attinenti al sistema politico), che, adeguatamente analizzati, non si concretino in altrettanti di diritto amministrativo.

Di questa globalità della Sua visione, della intrinseca connessione delle due principali componenti di essa, ma anche della analiticità con la quale ne faceva strumento di indagine, vorrei citare un esempio, tra i tanti: i Suoi studi sul contenuto essenziale del diritto di proprietà, tra ragioni dell'individuo ed esigenze solidaristiche collettive; tra garanzie costituzionali e ruolo politico del legislatore. E, poi, al di là dei Suoi scritti in materia, come non ricordare, che fu la Corte costituzionale da lui presieduta, quella che, nel 1968, pronunciò le due notissime sentenze nn. 55 (di accoglimento), e 56 (di rigetto)? Dopo essere stato componente del collegio che deliberò la sentenza n. 6 del 1966, sulle servitù militari, cui si può attribuire come merito maggiore, vista col senno di poi, quello di averle preparate?

Mi sembra scontato dire che le due sentenze del 1968, ancora- rono definitivamente, e in ogni caso ancor oggi, alla solida massicciata di una lettura sostanzialistica della Costituzione, i binari di tutto il successivo dibattito sulle ragioni e sui limiti entro i quali la legge può sopprimere o comprimere l'indennità di esproprio. Mi pare certo che furono i principi che vi furono formulati, quelli che portarono alle due successive fondamentali sentenze di accoglimento: la n.

5 del 1980, e la n. 223 del 1983. Poi, naturalmente, sopravvenne la legislazione del 1992 (art. 5bis, inserito dalla l. di conv. 8 agosto 1992, n. 359, nel d.l. 11 luglio 1992, n. 333, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*), che, penso, li contraddisse profondamente. Ma mi pare di poter intuire che sarà sulla loro base, che potrà essere avviata la revisione di tale legislazione, e della ulteriore, e viceversa acquiescente giurisprudenza della Corte che la ebbe ad oggetto (soprattutto, le sentenze nn. 283 e 442 del 1993): le quali potrebbe trovare una qualche giustificazione solo nella gravità della congiuntura di allora della finanza pubblica. Quella revisione che il t.u. sull'espropriazione non ha avuto il coraggio di attuare; ma che, ritengo più che possibile, sarà la C.E.D.U. che ci spingerà a realizzare (prima che questo ricordo venisse formulato più compiutamente per iscritto, è sopravvenuta la sentenza della C.E.D.U. 29 luglio 2004, *Scordino*).

3. - Un discorso a parte meriterebbero gli insegnamenti che il professor Sandulli ci ha dato, per la *Giustizia amministrativa*: i Suoi tanti e importanti scritti particolari, e la Sua trattazione generale del processo amministrativo (*Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sott'ordinati*, Napoli, Morano, 1963). Giacché anche in questi emergono i tratti salienti della Sua opera, che si sono già rilevati: la inscindibilità delle prospettive del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, e la difesa del principio di legittimità, e degli interessi individuali che questo protegge.

Ma, qui, non posso andare oltre queste semplici (e ovvie) notazioni su questa essenziale parte dei Suoi studi: mi devo concentrare su quelli di diritto amministrativo sostanziale. Nei limiti nei quali anche questa distinzione sia nettamente tracciabili; il che proprio il professor Sandulli rende più difficile, per quell'unitarietà della prospettiva nella quale colloca gli istituti, già riscontrata in riferimento alla distinzione troppe volte artificiosa tra diritto amministrativo e diritto costituzionale, che è una costante della sua visione: pure in relazione alla distinzione sovente forzata, tra situazioni giuridiche sostanziali, e loro tutele giurisdizionali.

4. Quindi, di nuovo il *Procedimento*.
 Se volessi fare del soggettivismo su questo Suo libro, insisterei nel dire che mi è molto caro. Perché il suo studio ha costituito una tappa assai importante della mia maturazione: da studente a studioso, appunto. E perché questo suo studio mi ha consentito una preziosa convergenza con chi è stato il mio primo e più influente Maestro, tra l'altro facendomi comprendere Santi Romano sicuramente assai di più di quanto avrei potuto altrimenti riuscire: mio Padre, Salvatore Romano. Egli, infatti, in quegli anni stava delineando la procedimentalizzazione dell'azione dei soggetti anche privati: pubblicato nel 1957 *L'atto esecutivo nel diritto privato. Appunti* (*Riv. Dir. Civ.*, 1957, I, 631 ss.; ora in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1980, vol. II, 677 ss.), maturava l'*Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato* (Milano, Giuffrè, 1961; una parte del quale: «*Agere*», *Contributo allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, fu compresa negli *Studi in onore di Guido Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965, vol. V, 513 ss., ora parimenti in *Scritti minori*, vol. II, 945 ss.).

Ma indulgere su questi personalismi sarebbe fare grandissimo torto a questa opera. Il professor Sandulli la scrisse giovanissimo: a soli 25 anni; prima delle durissime prove, ed esperienze, che Gli inflissero la guerra e la prigionia. Comparsa nel 1940, segnò un nettissimo stacco rispetto allo stato dell'arte della dottrina del diritto amministrativo dell'epoca al riguardo, rispetto non solo agli studi del Bracci (*La proposta in diritto amministrativo*, del 1925, e *Dell'atto complesso in diritto amministrativo*, del 1927, ripubblicati ambedue in un unico volume a cura di Cantucci, nel 1961, Firenze, Le Monnier), ma anche all'«*Atto*» e «*procedimento*» amministrativo, del Forti (pubblicato in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, Cedam, 1931, vol. I, 439; e compreso negli *Studi di diritto pubblico* dell'Autore, Soc. ed. del «*Foro italiano*», Roma, 1937, vol. I, 453). È quest'ultimo lo scritto che lo anticipò di più: del resto, del Suo Maestro, che, si può presumere, Gli suggerì di studiare più ampiamente e più approfonditamente il tema; peraltro, vanno ricordati i progressi che su di esso, sia pure da altro punto di vista, aveva apportato già nello stesso 1931 il Miele, che in quell'anno pubblicò *La manifestazione di volontà del privato nel diritto*

amministrativo (Roma, Anonima Romana Editoriale): che, analizzando e delineando costruttivamente il rapporto tra atto del privato e provvedimento che vi si basasse, o che fosse con esso in qualche nodo connesso, collocò al suo posto un'altra importante tessera del mosaico.

Lo stacco deriva proprio da quello che è un po' il geniale *Leitmotiv* del libro: da un lato, il dettagliato sviluppo della considerazione della diversità delle fasi del procedimento amministrativo, e degli atti che le compongono, e, quindi, della loro rilevanza giuridica; dall'altro, la sottolineatura del collegamento di questa diversità, con quella delle carenze del provvedimento finale che ne possono derivare: dalle varie forme di invalidità, all'inefficacia.

Che impressioni suscita nello studioso di oggi, la sua rilettura a più di sessanta anni dalla sua comparsa? Sintetizzerei le mie con tre tratti: un senso di ovvio; l'ammirazione anche per la sua fecondità; un rimpianto.

5. - Un senso di ovvio.

Non è una valutazione negativa dell'opera: ma il massimo apprezzamento che se ne può fare, della sua rilevanza e del suo valore nella evoluzione della dottrina del diritto amministrativo (e non solo).

Per comprendere la carica innovativa che il libro del professor Sandulli ebbe nel 1940, bisogna storicizzarlo. E, quindi, avere una non superficiale conoscenza e comprensione dello stato della dottrina di allora. Il che, oggi, non è frequentissimo: perché tendiamo a ritenere che la letteratura giuridica di ieri appartenga già alla storia, e che, quindi, sia poco utile consultare per lo studioso del diritto positivo ora vigente; e quella dell'altro ieri, alla preistoria, e che, quindi, è ormai da ignorare.

Certamente, non si può chiedere a chi scriveva in quegli anni, la consapevolezza dell'esigenza dello sviluppo e dell'articolazione dei contenuti sostanziali del procedimento amministrativo, ai quali solo successivamente la cultura amministrativistica ha dedicato tanta attenzione; di quelli di cui dottrina, legislazione e giurisprudenza di oggi, sottolineano l'essenzialità: dalla rilevanza dell'istruttoria, alle

tecniche di acquisizione da parte dell'amministrazione dei fattori salienti per la sua decisione, e, quindi, alla partecipazione degli interessati individuali, e dei soggetti portatori di interessi collettivi. Questo ampliamento di prospettiva era prematuro, e di sicuro non era favorito della concezione dell'amministrazione e del suo ruolo, che era predominante in quegli anni, e anzi decenni.

Ma tutti questi progressi non sarebbero stati possibili senza la preventiva schematizzazione e sistematizzazione che il professor Sandulli delineò allora, della differente natura delle varie fasi del procedimento, e degli atti che vi si inseriscono. Anzi. C'è un buon metro di giudizio della scientificità delle nostre esposizioni dei suoi più ricchi contenuti che oggi tanto apprezziamo: il rigore col quale sono calate in quel quadro concettuale. Tra i tanti esempi che si potrebbero addurre, se ne accennerà uno solo: la precisione con la quale deve essere sottolineata ancor oggi, dopo decenni nei quali la "*cultura del procedimento*" ha preso nettamente il sopravvento sulla precedente "*cultura del provvedimento*", che gli effetti costitutivi dell'azione giuridica dell'amministrazione, sono prodotti sempre e solo da quest'ultimo. Certo, il procedimento, e la grande ricchezza che devono avere necessariamente tali suoi contenuti, sono essenziali per la formazione del provvedimento. Ma la "*cultura del procedimento*" non può spostare in un cono d'ombra un fattore concettualmente essenziale: il suo ruolo è sempre e solo strumentale, servente e prodromico. E che le sue carenze solo in casi estremi possono arrivare a riflettersi addirittura sulla perfezione dell'unico atto che realmente ha effetti costitutivi: nella normalità dei casi, vengono a incidere solo sulla sua validità, se non unicamente sulla sua inefficacia.

Oggi, dunque, ci viene del tutto naturale utilizzare i concetti che troviamo delineate nel *Procedimento* di più di sessanta anni fa, come ovvio strumento per le nostre analisi e per le nostre costruzioni. E, per ciò, rileggendo ora il libro, ci paiono scontati i rilievi, le distinzioni e le connessioni che vi troviamo. Ma è proprio questa impressione che dimostra la sua importanza per l'evoluzione della nostra dottrina: che ha influenzato incisivamente, fino, in un certo senso, a inverarsi in essa.

6. - L'ammirazione per la sua fecondità.

Per spiegarla, si è già detto l'essenziale. Tutti quegli sviluppi di quella teoria per così dire sostanziale per procedimento di cui gli autori di oggi vanno giustamente orgogliosi, sono stati resi possibili dalle concettualizzazioni che dobbiamo al professor Sandulli. E vi trovano, e vi devono trovare, i loro fondamenti più solidi.

Ma, ora, si vorrebbe sottolineare la loro applicazione anche in campi che il suo autore avrebbe potuto solo intravedere.

Anzitutto, si indicherà per primo, in omaggio all'attualità... più attuale, quello più legata a quell'attività consensuale dell'amministrazione che è considerata la più conforme all'affermato, o sperato spirito dei tempi. Ossia: l'applicazione alla formazione di quei consensi, appunto, che dovrebbero ancor oggi qualificarsi come accordi – non contratti! – prettamente di diritto pubblico. Perché anch'essi maturano nel corso di sequenze procedimentali di per sé finalizzate all'adozione di provvedimenti: pure quando tali sequenze sfociano, viceversa, in consensi, perché anch'essi le richiedono, nel loro "farsi".

E, in riferimento viceversa ad un tema più tradizionale, ma più ampiamente, e, quindi, principalmente: le medesime applicazioni alle altre sequenze procedimentali strumentali alla formazione di veri e propri contratti di diritto privato dell'amministrazione. Certo, all'epoca era già stato pubblicato l'importante – ancor oggi – scritto di Amorth in materia (*Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, *Arch. Dir. pubbl.*, vol, III, 1938, 455). Ma era del tutto sconosciuta, e lo spirito adesso di quei tempi non ne avrebbe consentita una facile previsione, una evoluzione del ruolo dell'amministrazione che attualmente è di enormi dimensioni: la sua comparsa sul mercato come grande acquirente; anche di servizi: malgrado la plethora dei suoi amministratori e dipendenti.

Mi pare scontato che la teorizzazione della c.d. evidenza pubblica sia stata resa possibile dal *Procedimento* del 1940. E che il quadro concettuale che vi fu allora delineato, sia anche lo strumento nel quale oggi abitualmente caliamo nel nostro ordinamento i contenuti attualmente più rilevanti: anche quelli che ci vengono da quello comunitario.

7. - Un rimpianto.

Il *Procedimento* è uno studio fortemente costruttivo: perché ci ha dato strumenti concettuali assai preziosi per la comprensione da parte nostra dell'ordinamento e del suo diritto positivo; strumenti, di cui in precedenza non potevamo disporre. E può essere così fortemente costruttivo, per il nitore delle sue definizioni e delle sue distinzioni; e per la logicità, e coerenza con le quali si compongono a sistema.

È inutile insistere su questo punto: tanto il rilievo è ovvio.

E non vi si vorrebbe insistere. Perché risalterebbe troppo, per contrasto, l'eccessiva descrittività, quasi mera narratività, di troppi libri e scritti, che oggi affollano cataloghi e riviste.

8. Questa considerazione del *Procedimento*, mi fa quasi da ponte, attraverso il quale posso richiamare l'altra maggiore opera del professor Sandulli autore di diritto amministrativo sostanziale: il *Manuale*.

Anche qui, mi è difficile parlare di Lui, senza un qualche riferimento personale. Perché se l'incontro col *Procedimento* è stato per me particolarmente significativo quando ero (quasi) studioso, il *Manuale*, nelle più recenti delle sue varie edizioni (tutte edita a Napoli, presso Jovene: dalla prima, del 1952, alla quattordicesima, del 1984, dovuta ancora interamente all'Autore, anche se uscita qualche mese dopo la Sua scomparsa; e alla quindicesima, del 1989, aggiornata a cura di Maria Alessandra), mi ha accompagnato per decenni nella mia attività di docente: soprattutto, nei circa trent'anni torinesi, essenziali per la mia maturazione; edizioni, che sono proseguite finché i tumultuosi e inflazionati interventi legislativi, ne hanno reso impossibile l'ulteriore aggiornamento.

Il *Manuale* del professor Sandulli si è rivelato una trattazione del diritto amministrativo positivo, che per la diffusione che trovò presso generazioni di studenti, per l'incidenza che ebbe nella loro formazione, può essere confrontato con un solo precedente: col *Corso di diritto amministrativo* del professor Zanobini. O, per meglio dire, con i suoi primi due volumi, dedicati rispettivamente ai *Principi generali*, e alla *Giustizia amministrativa*: perfetto programma di inse-

gnamento biennale della materia, secondo il vecchio (e anche del rinnovato?), ordine degli studi della Facoltà di Giurisprudenza (del *Corso* dello Zanobini, dopo la prima edizione del 1935 del primo volume – Milano, Giuffrè, come tutte le successive – se ne sono susseguite varie altre; in quella del 1958-'59, in cinque volumi, con l'aggiunta del sesto, di *Indici Generali*, dovuto al figlio Luciano, tali due primi volumi erano arrivati all'ottava, e gli altri tre a numerazioni inferiori; su questo aspetto dell'opera dell'autore, e, naturalmente, su molti altri, cfr. la commossa rievocazione che ne fece M.S.Giannini, inserita all'inizio del primo volume degli *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965).

E, da certi punti di vista, il *Manuale* del professor Sandulli non trova riscontro neppure col *Corso* del professor Zanobini: perché più che questo, peraltro articolato in cinque volumi, il *Manuale* ebbe a che fare con una legislazione incredibilmente inflazionata e caoticamente stratificata nell'arco di tempo nel quale si susseguirono le sue numerose edizioni. Ed è stupefacente come l'autore riuscisse sempre a darne esaurientemente e sistematicamente conto, seppur sinteticamente; ed un conto sempre perfettamente aggiornato. Non credo che un altro amministrativista, ormai, riuscirà da solo a scrivere una trattazione equivalente per completezza di contenuti, per precisione di dettagli, e per unitario inquadramento sistematico; o che possa anche solo avvicinarvisi, nel tentativo di emularla. Ormai, è mostruosa la moltiplicazione dei dati di diritto positivo, per più da rilevare pure da un caleidoscopio di numerosissimi ordinamenti, *infra-*, *supra*, e *trans*-nazionali, che vengono a sovrapporsi a quello nazionale, una volta ben più unitario ed esclusivo. Soprattutto, è profonda la crisi degli schemi concettuali che li potrebbero sintetizzare, e la stessa sfiducia in essi. Cosicché, questa è l'epoca delle opere collettive, e, ahimé, prevalentemente descrittive: è un correo che lo confessa.

Comunque, è nel *Manuale* del professor Sandulli, che emerge con particolare nettezza, un altro aspetto dei suoi studi, del resto sempre in ampia misura presente in tutti essi: l'accuratezza della considerazione del diritto positivo, anche se sempre più pletorico. È intuibile che si ricollega a questo profilo, un'altra importante componente della sua opera: la raccolta delle disposizioni legislative, ma talvolta anche secondarie.

Questa altra componente, si lega intrinsecamente agli scritti che si diranno più scientifici; senza peraltro negare che anch'essa lo è: se non altro per la sistematicità della sua presentazione, e per la cura con la quale è controllata la vigenza delle varie disposizioni, alla stregua della loro abrogazione tacita per incompatibilità (e sappiamo bene quanto il problema sia grave, proprio per la pletoricità degli interventi del nostro legislatore, e per la mancanza di coordinamento tra di essi). Vi si lega intrinsecamente, per un rapporto che si direbbe circolare. Da un lato, infatti, è sicuramente l'esigenza che l'autore ha sempre sentito vivissima, di basare le singole indagini anzitutto monografiche sui dati di diritto positivo, che lo ha spinto a ricercarli sempre più accuratamente ed estesamente: con una ricerca che, intuitivamente, ad un certo momento si è concretata quasi spontaneamente in loro raccolte sistematiche (sono tuttora preziosi strumenti di lavoro per chi voglia conoscere anche i precedenti legislativi delle disposizioni oggi vigenti, le tre edizioni del *Codice della legislazione amministrativa*, compilate con collaborazione con Antonio Alibrandi; e, in particolare, la seconda, in due volumi, del 1965; nonché la terza, lievitata in tre volumi – segno dei tempi! – del 1979, ambedue editate dalla Stamperia Nazionale, in Roma). Dall'altro, poi, è la ricchezza dei dati così raccolti, che è venuta a rifrangersi nella stesura degli scritti monografici.

E, naturalmente, in primo luogo nel *Manuale*: imprimendogli un suo ulteriore carattere: l'enorme quantità di precisazioni di dettagli, e di riferimenti normativi – ma anche giurisprudenziali – che sostengono si può dire in ogni pagina, quanto vi è esposto.

Di qui, una stratificazione di richiami legislativi – ma anche giurisprudenziali, e talvolta, più sobriamente, dottrinali –, che si è accumulata lungo il filo delle numerose edizioni, del resto perfetto specchio della evoluzione del diritto positivo che intendono di volta rappresentare; la quale per contro, può anche essere vista addirittura come un suo difetto.

Questa abbondanza di dati, però, non può davvero essere considerata negativamente per gli studiosi: che, anzi, vi trovano miniere di indicazioni preziose per le loro ricerche.

Semmai, la messe di riferimenti, di distinzioni, di articolazioni del discorso, era diventata eccessiva per gli studenti: perché i troppi

rami e rametti, le troppe foglie, ad un certo momento sono arrivate a mettere in una certa penombra la linearità e robustezza dello sviluppo dell'albero e delle sue diramazioni essenziali.

Ma questa difficoltà di utilizzazione didattica, indubbia specie nelle ultime edizioni, non faceva che accrescere il ruolo di intermediazione del docente, tra testo e studenti; quel ruolo di intermediazione che, poi, deve essere comunque quello suo specifico: per ogni testo, anche ben più semplice. Perché tocca a lui il compito, sicuramente qui più impegnativo, di rendere manifesto, attraverso il folto fogliame, la sistematicità dell'architettura dell'intera opera.

E di far risaltare quelle che mi parevano e mi paiono, le qualità più preziose di questo *Manuale*: il rigore scientifico del quadro concettuale sul quale si basa; la continua sottolineatura del principio di legittimità che condiziona l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione – che dovrebbe condizionarle –; e il partecipato garantismo, in particolare manifestato soprattutto nelle pagine dedicate alla *Giustizia amministrativa*.

Così, il docente è stimolato ad esaltare la lezione impartita dal professor Sandulli: l'esigenza di una rigorosa applicazione del metodo scientifico per la ricostruzione del portato normativo delle leggi; la loro composizione in un insieme sistematico; e l'importanza della percezione dei valori sottesi all'intero ordinamento nel suo complesso. Che, poi, questi obiettivi siano da perseguire anche nella contingenza del dato positivo, per quanto pur sempre da considerare e rispettare, è l'insegnamento più importante e meno effimero, che, a modesta imitazione di Lui, possiamo lasciare ai nostri studenti.

ABSTRACT

Lo scritto riproduce, ampliato, il ricordo del grande pubblicista Prof. Aldo Sandulli, detto nel convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", dove insegnò per lunghi anni, nel ventennale della morte.

È considerata soprattutto la parte della Sua opera che riguarda il diritto amministrativo. E, dopo un accenno ai Suoi lavori di *Giustizia amministrativa*, sono analizzati in particolar modo i Suoi principali contributi al diritto amministrativo sostanziale: la monografia su *Il procedimento amministrativo* (del 1940), le raccolte di legislazione, e il *Manuale* (dalla prima edizione, del 1952, alla quindicesima, uscita postuma nel 1989, aggiornata dalla figlia prof.ssa Maria Alessandra).