

CARTE, STUDI E OPERE
CENTRO TARENTIN DI VENEZIA

- 4 -

CARTE, STUDI E OPERE – CENTRO TRENTIN DI VENEZIA

Il Centro documentazione e ricerca Trentin nasce a Venezia nel 2012 per iniziativa dell'Istituto veneziano per la storia della Resistenza e della società contemporanea, con lo scopo di riunire le diverse associazioni e istituti che posseggono fondi documentari relativi alla famiglia Trentin – l'esule antifascista Silvio, la moglie Beppa, i figli Giorgio, Franca e Bruno – o che su di essa promuovono ricerche ed iniziative.

Comitato Scientifico

Fulvio Cortese (Direttore, *Università di Trento*)

Giulia Albanese (*Università di Padova*)
Iginio Ariemma (*Fondazione Di Vittorio, Roma*)
Silvana Barbalato (*Centro Gobetti, Torino*)
Alessandro Casellato (*Università di Venezia Ca' Foscari*)
Sante Cruciani (*Università della Tuscia*)
Giovanni De Luna (*Università di Torino*)
Guglielmo Epifani (*Camera dei Deputati*)
Giovanni Mari (*Università di Firenze*)
Pietro Polito (*Centro Gobetti, Torino*)
Enzo Rullani (*Venice International University*)
Giovanni Sbordone (*Iveser, Venezia*)
Antonella Trentin
Carlo Verri (*Università di Palermo*)
Eric Vial (*Université de Cergy-Pontoise*)

Liberare e federare

L'eredità intellettuale di Silvio Trentin

a cura di
FULVIO CORTESE

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2016

Liberare e federare : l'eredità intellettuale di Silvio Trentin
/ a cura di Fulvio Cortese. – Firenze : Firenze University
Press, 2016.
(Carte, Studi e Opere – Centro Trentin di Venezia ; 4)

<http://digital.casalini.it/9788864533124>

ISBN 978-88-6453-311-7 (print)
ISBN 978-88-6453-312-4 (online PDF)
ISBN 978-88-6453-313-1 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc



REGIONE DEL VENETO



Università
Ca' Foscari
Venezia

Il presente volume è stato realizzato grazie al contributo della Regione del Veneto (nell'ambito del 70° anniversario della Liberazione), riconosciuto in occasione delle iniziative organizzate dal Centro Documentazione e Ricerca Trentin di Venezia per l'anno trentiniano (2014).

Le riflessioni contenute nel testo non sarebbero state possibili senza il sostegno, economico e logistico, dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>)

CC 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	VII
INTRODUZIONE <i>Fulvio Cortese</i>	IX
PARTE PRIMA SILVIO TRENTIN E LA CULTURA GIURIDICA DEL SUO E DEL NOSTRO TEMPO	
SILVIO TRENTIN AMMINISTRATIVISTA <i>Luigi Benvenuti</i>	3
FASCISMO E DIRITTO: LETTURE MILITANTI DI UN BINOMIO PROBLEMatico <i>Ernesto De Cristofaro</i>	9
RIGIDITÀ DELLA COSTITUZIONE, FLESSIBILITÀ DEGLI INTELLETTUALI <i>Roberto Bin</i>	25
SILVIO TRENTIN TRA PENSIERO E AZIONE NELLA STORIA CULTURALE DELL'ITALIA UNITA <i>Giuseppe Gangemi</i>	37
CONCETTI DI 'AUTONOMIE' A CONFRONTO NEL PENSIERO FEDERALISTA. ANALOGIE E DIFFERENZE CON L'IDEA DI AUTOGOVERNO DI SILVIO TRENTIN <i>Stefano Dell'Acqua</i>	57
SILVIO TRENTIN – GIULIO ANDREA BELLONI. DUE PROSPETTIVE FEDERALISTE A CONFRONTO <i>Silvio Berardi</i>	73

PARTE SECONDA	
L'IMPEGNO POLITICO E L'ANTIFASCISMO TRA FRANCIA E ITALIA	
SILVIO TRENTIN E LA GRANDE GUERRA <i>Carlo Verri</i>	93
SILVIO TRENTIN, LUIGI LUZZATTI E IL 'RIFORMISMO ISTITUZIONALE' <i>Piero Bolchini</i>	115
CASA TRENTIN. L'ESILIO <i>Luisa Bellina</i>	153
«MIO PADRE SI ERA PORTATO DIETRO UNO SCHIAVO». MODELLI FAMILIARI, DISTANZE SOCIALI E CULTURE POLITICHE DALL'ITALIA ALLA FRANCIA <i>Alessandro Casellato</i>	167
SILVIO TRENTIN ET LES 'TOLOSANS': CONTESTATION ET DÉCENTRALISATION <i>Eric Vial</i>	187
EMIGRAZIONE, ESILIO O ASILO? SILVIO TRENTIN E IL FUORIUSCITISMO ITALIANO IN FRANCIA <i>Costanza Di Ciommo Laurora</i>	205
SILVIO TRENTIN, GL E I COMUNISTI ANTISTALINISTI: UN 'MANCATO INCONTRO?' <i>Luca Bufarale</i>	217
TRENTIN, ROSSELLI E L'ENIGMA DELLA RIVOLUZIONE SOCIALISTA <i>Diego Dilettoso</i>	233
SILVIO TRENTIN E IL CONTRIBUTO DELLA RESISTENZA AL PROGETTO DI COSTRUZIONE EUROPEA <i>Benedetta Carnaghi</i>	241
IL PARTITO D'AZIONE VENETO E SILVIO TRENTIN <i>Gianni A. Cisotto</i>	253
NOTE SULL'EREDITÀ DI SILVIO TRENTIN TRA VENEZIA E TORINO <i>Silvana Barbalato</i>	267
ATTUALITÀ E INATTUALITÀ DI SILVIO TRENTIN <i>Pietro Polito</i>	271
AUTORI	277

PRESENTAZIONE

Data l'importanza e la vastità della sua opera e della sua testimonianza di impegno morale, civile e politico, Silvio Trentin è ancora oggi oggetto di vivo interesse da parte di giuristi, storici ed intellettuali di varia estrazione ed al centro di continue ricerche e pubblicazioni.

Un pensiero, quello di Silvio Trentin, ricco di stimoli e spunti, per chi voglia avvicinare l'attività politica, sindacale, amministrativa del nostro Paese.

La Regione del Veneto ha pertanto accolto con interesse e piacere la proposta dell'Istituto Veneziano per la Storia della Resistenza e della Società Contemporanea e del Centro Trentin di Venezia, che hanno inteso celebrare il 70° anniversario della morte del grande giurista e antifascista veneto Silvio Trentin con una serie di attività tese a evidenziarne il grande valore civile e culturale.

In particolare, il sostegno della Regione è andato alla stampa degli atti delle Giornate di Studio organizzate dall'Istituto Veneziano per la Storia della Resistenza e della Società Contemporanea e di un volume di approfondimento, due pubblicazioni curate entrambe da Fulvio Cortese, Professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento e Coordinatore del Comitato scientifico del Centro Trentin di Venezia. Il primo volume *Resistenza e diritto pubblico* e il secondo invece *Liberare e federare: l'eredità intellettuale di Silvio Trentin* raccolgono riflessioni e saggi tesi ad evidenziare l'originalità del pensiero giuridico di Trentin, anche rispetto alla evoluzione sulla discussione federalista, il cui precipitato ha tanto significato per la vita politica della nostra Regione.

Bene ha fatto quindi l'Istituto Veneziano per la Storia della Resistenza e della Società Contemporanea a voler ricordare e valorizzare questa figura di intellettuale con un riconoscimento pubblico, sostenuto anche dalla Regione del Veneto, che ne ha riportato in rilievo la statura morale e lo spessore culturale.

Avv. Cristiano Corazzari
*Assessore alla Cultura
Regione del Veneto*

Silvio Trentin è stato una delle figure più importanti della storia dell'Università Ca' Foscari, per il proprio contributo scientifico agli studi giuridici e per la sua strenua battaglia in difesa della libertà in opposizione al fascismo. Il convegno ospitato a Ca' Foscari nel 2014 nell'Aula Magna che porta il suo nome è stato l'occasione per celebrare il 70° anniversario della morte di Silvio Trentin e ricordare l'eredità intellettuale che ci ha trasmesso riprendendo i suoi studi per nuove riflessioni in tema di diritto pubblico e amministrativo. È un segnale importante che attraverso il Centro Documentazione e Ricerca Silvio Trentin e il contributo scientifico dei nostri docenti si continui a ricordare il suo pensiero e la sua figura per la significativa testimonianza scientifica e storica che ci ha lasciato.

Prof. Michele Bugliesi
Rettore dell'Università Ca' Foscari Venezia

INTRODUZIONE

Fulvio Cortese

Nel 70° anniversario della morte, il Centro Documentazione e Ricerca Trentin di Venezia ha voluto ricordare Silvio Trentin (1885-1944) con una serie articolata di iniziative, culminate il 5 dicembre 2014 nella realizzazione di un convegno, tenutosi all'Università Ca' Foscari di Venezia presso l'Aula Magna a lui espressamente dedicata e recentemente restaurata. I contributi contenuti in questo testo – che reca il medesimo titolo del convegno – rappresentano il riscontro fedele dei tanti e fecondi spunti di riflessione emersi in quell'occasione.

L'evento ha avuto luogo, innanzitutto, per il determinante sostegno dell'Ateneo che ha annoverato il giurista sandonatese tra i suoi docenti, e che continua a custodirne la memoria attraverso l'impegno, in particolare, del suo Rettorato, del Dipartimento di Studi Umanistici e del Dipartimento di Economia. Ma la giornata di studi è stata anche voluta e sostenuta dall'Istituto Veneziano per la Storia della Resistenza e della Società Contemporanea, e concretamente si è potuta svolgere grazie al patrocinio fattivo della Regione del Veneto e del Comune di Venezia, nonché per effetto della collaborazione dell'Associazione Bruno Trentin, della Fondazione Di Vittorio, della Deputazione di Storia Patria per le Venezie, di Anpi e Fiap.

La convergenza di tutti questi soggetti manifesta, di per sé sola, l'importanza e l'esemplarità delle tracce che l'opera e il pensiero trentiniani hanno lasciato nella comunità locale e nel più ampio contesto repubblicano. A riprova di ciò, il convegno si è anche potuto onorare dell'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che nella circostanza ha formulato agli organizzatori e ai partecipanti un saluto ufficiale, unendosi così «al ricordo di una tra le personalità più limpide ed autorevoli della nostra storia nazionale».

In che cosa consiste, dunque, l'eredità intellettuale di Silvio Trentin? Quali sono le ragioni che ancor oggi ne fanno apprezzare il cuore vivo e pulsante?

Proprio il Presidente Napolitano, nel suo messaggio, rievocandone la figura di «grande giuspubblicista, esponente antifascista e precursore dell'idea federalista», ha fornito una breve, ma efficace, spiegazione della

forza tuttora evocativa del Nostro: «L'intera vita di Silvio Trentin è stata caratterizzata da un'assoluta coerenza tra convincimenti morali, impegno politico e comportamenti quotidiani, come testimonia la stessa scelta di abbandonare la sua collocazione accademica all'avvento della dittatura, preferendo un lungo esilio al compromesso con il regime». Ecco di che cosa si tratta, in primo luogo: di un'esperienza di studio e di ricerca, di militanza politica e, insieme, di vita del tutto omogenea e *conseguenziale*, all'insegna, sempre, della difesa e della promozione, in ogni modo e in ogni sede, in Italia come nell'esilio francese, della libertà e dei principi irrinunciabili che vi sono connessi.

Quello di Trentin, del resto, è un percorso che parte da lontano, nel quale la dimensione giuridica costituisce un pilastro mai abbandonato: non è un caso che, nel rammentarne i sentimenti e le inclinazioni, Emilio Lussu abbia evidenziato che, anche nei momenti più duri dell'esilio, e della materiale e graduale "proletarizzazione" che ne era seguita, Trentin tornava sempre a quella dimensione, perché «quello era il suo vero lavoro»¹; perché è da lì che tutto è cominciato e ha potuto, poi, svilupparsi in nuove e originalissime concezioni politiche e, manco a dirlo, in coerenti e risolutive azioni politiche e resistenziali.

Da quella stessa dimensione, così, prende le mosse anche il presente volume, sottolineando subito, nella puntuale analisi di Luigi Benvenuti, lo stretto legame tra i prodotti scientifici del giovane Trentin, amministrativista, e la formazione, *in nuce*, di un approccio assai critico – realista, e forse anche un po' eterodosso – all'assimilazione del metodo tecnico e dogmatico dell'indirizzo allora dominante.

Questo metodo, infatti, era il frutto di quelle autorevolissime ricostruzioni che, in Italia, a cavallo tra Ottocento e Novecento, avevano cercato di adeguare la nozione di Stato di diritto alla crescita dello Stato amministrativo e al diffondersi, nelle istituzioni come nel mondo accademico, del suo potente linguaggio. Se ciò, da un lato, aveva condotto alla piena evoluzione scientifica del diritto pubblico, dall'altro, aveva facilitato un vero e proprio distanziamento progressivo del discorso più generale sull'ordinamento giuridico e sulle sue regole dall'azione istituzionale – e costituzionale – degli organi legislativi, del suo fondamento e delle sue legittime e doverose finalità².

Trentin è stato, da subito, apertamente e pervicacemente contrario a questa scissione: lo è stato nelle tumultuose e appassionate esperienze di "riformismo istituzionale" (di cui racconta con altrettanta partecipazione Piero Bolchini, nella seconda parte del libro); e lo è stato, soprattutto,

¹ E. Lussu, *Profilo di Silvio Trentin*, in S. Trentin, *Scritti inediti. Testimonianze e studi*, Guanda, Parma 1972, p. 11.

² V. sul punto, da ultimo, P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna 2016, pp. 61 ss.

nella rappresentazione, severa, delle modalità con cui, dall'avvento del fascismo, l'assetto costituzionale italiano si è via via trasformato, abdicando alle originarie potenzialità che esso avrebbe potuto sortire laddove correttamente interpretato. Ernesto De Cristofaro e Roberto Bin spiegano bene il lucido apporto di Silvio al dibattito sulla cd. (non) "flessibilità" dello Statuto albertino, lasciando intravedere, *a contrario*, le numerose e ricorrenti ambiguità del rapporto che è variamente intercorso, in quella difficile fase storica, tra il regime nascente e la classe dei giuristi³.

Occorre tuttavia segnalare che lo sguardo di Trentin al diritto si è nutrito in fasi diverse di questa medesima e iniziale intuizione, volta alla necessità della costante e diffusa riscoperta, da parte delle autorità come dei cittadini, del problema della legittimazione e degli scopi della comunità pubblica. Ciò è accaduto anche nel momento in cui è sembrato allontanarsene nel modo più esplicito e radicale, ossia anche quando, durante l'esilio, ha mutato le proprie più intime convinzioni – anche politiche – sulla "tenuta" dello Stato liberale e sull'identità stessa delle sue principali articolazioni istituzionali. Anche il suo federalismo, quindi, pur nutrendosi dei significativi stimoli provenienti dalla lezione proudhoniana, di matrice collettivistica, matura per mezzo dell'acquisita e ferma certezza sull'avvenuta e *indisponibile* giuridicizzazione degli obiettivi di libertà di qualunque organizzazione pubblica. In proposito, Giuseppe Gangemi, Stefano Dell'Acqua e Silvio Berardi contribuiscono ad arricchire con nuovi stimoli il già vasto panorama di studi dedicati alle peculiarità del federalismo traguardato da Trentin, alla sua connotazione "antropologica", al raffronto con le altre e contemporanee lezioni, al diverso modo con cui ad esso ci si è richiamati da parte della comunità scientifica, del suo e del nostro tempo. In questo quadro, ciò che si fa apprezzare in modo particolare è che il richiamo all'idea federale vale, per Trentin, quale strumento di *ri-fondazione* dei legami strutturali dell'articolazione statale e pubblica in generale, non certo quale luogo di affermazione di obiettivi programmaticamente *situati* e autoreferenziali.

Si è detto, ad ogni modo, che l'unicità dell'universo trentiniano si è costruita per mezzo di una stretta compenetrazione tra convinzioni accademiche e intellettuali, saldezza morale e impegno politico. I lavori raccolti nella seconda parte del libro intendono offrire uno spaccato di questo mondo complesso di esperienze e relazioni.

Carlo Verri tratteggia gli snodi essenziali di uno dei momenti più decisivi del processo di formazione del carattere trentiniano, la partecipazione, tanto voluta, al primo conflitto mondiale, qui contestualizzata nell'ambito delle molteplici prove che hanno forgiato la capacità di

³ Cfr., da ultimo, i saggi raccolti da I. Birocchi, L. Loschiavo (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, RomaTre Press, Roma 2015.

Trentin di avere sempre un'incrollabile fiducia nel carattere fondamentale delle scelte individuali; Piero Bolchini (già ricordato) dimostra, come in un romanzo, la piena corrispondenza tra l'impegno politico del giovane deputato veneziano e le sue direttrici giuridiche e istituzionali; Luisa Bellina e Alessandro Casellato ricostruiscono con sapienza quasi pittorica alcune immagini salienti della vita familiare, della moglie Beppa e di tutto il "carico" di sentimenti, valori, energie e speranze che i Trentin hanno portato con sé nell'esilio francese; Eric Vial, Costanza Di Ciommo Laurora, Luca Bufarale e Diego Diletto affrontano da più prospettive il processo di "sradicamento" e di "apertura" cui Silvio si è trovato improvvisamente sottoposto con l'esilio medesimo, sbalzato nel mezzo di contese politiche tanto accese quanto nuove, immerso nella più varia umanità militante dell'antifascismo, costretto a muoversi nelle dure dialettiche del fuoriuscitismo, alla ricerca, in fondo, tra socialisti liberali e comunisti osservanti, di una propria via, di una propria originale proposta.

«Liberare e Federare» non è solo lo scritto che Trentin pubblica in francese nel 1942⁴: è la dichiarazione programmatica di questa proposta, finalmente compiuta, che scaturisce da una ritrovata unità tra approfondimento giuridico e ispirazioni politiche, e che, infine, nasce, come ricorda Benedetta Carnaghi, con un respiro espressamente sovranazionale, europeo, e che sa presto tradursi, nelle ore più decisive per le sorti dello Stato italiano, in un'azione, ancora una volta, rapida e coerente, in seno al Partito d'Azione Veneto, di cui – lo rievoca Gianni A. Cisotto – diventa subito uno dei principali protagonisti. Perché ciò che Trentin cerca, nel cuore di una guerra crudele che ancora imperversa, è il momento più opportuno per riconsegnare al suo Veneto e al popolo italiano, come a tutti i popoli europei, la scelta su ciò che vogliono essere e sulla libertà che devono impegnarsi a riconquistare e a proteggere, correggendo gli errori del passato, attingendo allo spirito più autentico della democrazia e contribuendo, così, a ricostruire lo Stato all'interno di un processo federativo europeo.

Di *questo* Trentin, tuttavia, la memoria è ancora poca, nonostante essa sia stata preservata con tenacia nel corso degli anni, non solo per effetto delle importanti pubblicazioni promosse dal Centro Trentin di Jesolo e dal suo originario Comitato scientifico. Silvana Barbalato, dagli archivi del Centro Gobetti, regala un piccolo, ma prezioso, sguardo sui modi, faticosi, in cui le carte trentiniane sono state "salvate", tra Venezia e Torino, in un gesto di attenta trasmissione, prima dalla moglie Beppa ad Ada Gobetti, poi dalla figlia Franca a Carla e a Paolo Gobetti; come se vi fosse stato un reciproco e illuminante riconoscimento tra due delle ere-

⁴ In Italia viene proposto soltanto nel 1972, in S. Trentin, *Scritti inediti*, cit., pp. 343 ss.

dità più vivaci e incomprese della storia del nostro Paese. Pietro Polito, poi, in chiusura, si sofferma proprio su questa perdurante incompiutezza, non certo dovuta (o *non solo* dovuta) all'assenza del Nostro nella fase costitutiva della Repubblica e nei lavori dell'Assemblea Costituente: è la propensione all'utopia, e a volerla realizzare, che è andata perduta; sicché, tuttora, è ancora facile dimenticarsi dei motivi che la possono animare e dei grandi ideali che la possono nutrire.

Nel momento in cui si licenziano queste pagine non si possono dimenticare due grandi attori dell'eredità trentiniana, oggi entrambi scomparsi: Frank Rosengarten, che è stato il biografo più illustre di Silvio e il custode più ispirato del suo pensiero; e Fiammetta Lazzarini, che dalla sua piccola postazione nel Centro Trentin di Jesolo ha potuto assistere alla rinascita degli studi trentiniani, diventando poi la tutrice più instancabile, per molti anni, dell'interesse per Silvio e per tutta la sua famiglia. Senza il loro lascito, professionale e umano, anche il lascito di Silvio sarebbe andato perduto.



PARTE PRIMA

SILVIO TRENTIN E LA CULTURA GIURIDICA
DEL SUO E DEL NOSTRO TEMPO



SILVIO TRENTIN AMMINISTRATIVISTA

Luigi Benvenuti

In questa sede intendo svolgere una breve riflessione, che vorrebbe essere incentrata soprattutto sulla fase iniziale dell'opera di Trentin, il Trentin studioso di diritto amministrativo.

Inaugurano il periodo, come sappiamo, tre saggi in tema di consorzi amministrativi di bonifica¹; e poi quello sull'impugnativa in via possessoria degli atti amministrativi² o sul diritto di requisizione³. Seguono la monografia sulla responsabilità collegiale, rielaborazione della tesi di laurea⁴, e l'intervento sulla cosa giudicata, importante per l'argomento, allora così discusso, della natura giurisdizionale della IV sezione del Consiglio di Stato⁵.

Il decennio successivo si apre con due testi fondamentali, quello sul potere discrezionale e potere regolamentare e soprattutto quello sull'*Odierna crisi dei comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*⁶.

Campeggia infine a metà del decennio l'ampia monografia sull'atto amministrativo, su cui avremo modo di svolgere più avanti qualche considerazione⁷.

¹ *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica nella legislazione italiana e di alcune questioni preliminari ed attinenti*, «Arch. giur.», 1907, pp. 1 ss.; *Commento a corte di cassazione di Firenze, 21 luglio 1906*, «La Cassazione di Firenze», II, 1907, pp. 105 ss.; *Fondamento giuridico della pretesa dei consortisti alla bonifica dei loro fondi di fronte al consorzio*, «Arch. giur.», 1908, pp. 299 ss.

² *Sull'impugnativa in via possessoria degli atti amministrativi*, «Arch. giur.», 1909, pp. 353 ss.

³ *Concetto, natura e limiti del diritto di requisizione. A proposito del progetto di requisizione delle navi mercantili presentato alla Camera il 26 novembre 1908*, «Il diritto commerciale», 1909, pp. 658 ss. e 823 ss.

⁴ *La responsabilità collegiale*, F. Vallardi, Milano 1910.

⁵ *La cosa giudicata nelle decisioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*, F.F. Nistri, Pisa 1910.

⁶ «Riv. dir. pubbl.», 1911, pp. 230 ss.

⁷ *L'atto amministrativo. Contributo dello studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*, Athenaeum, Roma 1915.

Appartengono invece ad una fase più tarda (siamo nel 1925) gli scritti celebri su *Autonomia – Autarchia – Decentramento* e sul *Decentramento amministrativo*⁸.

Focalizzando l'attenzione sugli scritti strettamente amministrativistici, è opportuna una considerazione preliminare, di carattere per così dire storiografico.

A me pare che soprattutto la primissima fase della produzione giuridica di Trentin sia stata la più parte delle volte analizzata nel prisma dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando, che proprio qualche anno prima, siamo nel 1885, aveva pronunciato presso l'Università di Modena la celebre prolusione su ordine giuridico e ordine politico, nella quale venivano posti quei criteri, per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico, che tanta fortuna avrebbero avuto negli anni a venire (e cioè fino almeno alla prima metà del Novecento).

La prolusione modenese rappresenta quasi il manifesto di quello che sarà l'indirizzo metodologico tecnico-giuridico, tutto incentrato sull'applicazione dei concetti del dogmatismo giuridico e su un affinamento degli istituti almeno in parte secondo il modello romanistico.

Ebbene, la riflessione storiografica su Trentin giurista ha talora fatto leva su una sorta di contrapposizione tra il dogmatismo ritenuto 'formalistico' di Orlando e della sua scuola, tutto chiuso all'apporto delle scienze sociali, e il realismo di un Trentin, ben conscio, sulla scia del suo maestro Giovanni Vacchelli, della necessità di coniugare la ricerca giuridica con quella sociologica, e dunque dell'importanza in qualche modo di integrare e di modellare l'impianto metodologico orlandiano.

Questa è, grosso modo, la linea interpretativa emergente da alcuni stimolanti scritti di Benvenuti degli anni '70, dedicati *ad hoc* all'opera giuridica del Trentin.

Ma questa è pure, in modo attenuato, e con qualche variante, il senso degli interventi recenti di Fulvio Cortese, che pur mette giustamente in luce tutte quelle componenti di ordine realistico, che, si può dire, rappresentano i tratti tipici dell'opera trentiniana.

Così viene sottolineata l'attenzione prestata, sulla scia del maestro Giovanni Vacchelli, allo studio dei fatti sociali e alle prospettive della scienza dell'amministrazione.

Ne sono esempi evidenti i saggi sulla disciplina delle bonifiche, ove «il ribadire la natura pubblicistica, e segnatamente autarchica di simili consorzi», andrebbe di pari passo con la constatazione della loro natura «di enti dotati di una certa autonomia», in quanto rivolti «alla soddisfa-

⁸ Cfr., rispettivamente, in *Annuario del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia per l'Anno Accademico 1924-1925*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia 1925, pp. 25 ss., e in *Per una nuova democrazia. Relazioni e discorsi al I congresso dell'unione nazionale*, Roma 1925, pp. 119 ss.

zione concreta e immediata, oltre che degli interessi agrari e igienici, della libertà sia imprenditoriale, sia individuale in senso lato»⁹. Concetti poi ribaditi dallo stesso Trentin nel 1922 al Congresso Regionale Veneto delle bonifiche¹⁰.

Ancora, altri tratti di marcato realismo vengono riconosciuti nell'attenzione prestata al dato sociale e all'evoluzione storica degli istituti (si pensi al saggio sulla requisizione ovvero a quello sulla responsabilità collegiale), laddove quel che viene messo in primo piano, accanto e oltre l'identificazione dello Stato liberale moderno quale Stato intrinsecamente amministrativo, è il temperamento tra autorità e libertà, per il tramite di una adeguata tutela legislativa del cittadino.

Infine, nel lavoro sulla cosa giudicata, la definizione della natura giurisdizionale della IV sezione del Consiglio di Stato (tema che vede l'autorevole contributo di Vittorio Emanuele Orlando), pare quasi il naturale sbocco di un'analisi di dottrina e legislazione, con una acribia analitica che vedremo ribadita nel lavoro monografico sull'atto amministrativo.

Se si può senz'altro convenire sui caratteri marcatamente realistici dell'opera trentiniana, quelli che risultano più controversi sono i rapporti con Orlando e con gli autori a lui ispirantisi.

Andrebbe al proposito, infatti, almeno rilevato come, proprio l'insistenza di Orlando nell'affermare l'autonomia della scienza giurispubblicistica e quasi la chiusura del metodo tecnico-giuridico da ogni contaminazione con il dato sociale e politico (oltre a essere talora più apparente che reale) risultava comunque perfettamente compatibile «con il notevole interesse nutrito dallo studioso palermitano per le scienze sociali e per i loro rapporti con la scienza giuridica»¹¹.

Né va dimenticato come fu proprio tale interesse per le scienze sociali che consentì all'Orlando di cogliere, a metà del Novecento, come lo Stato fosse sottoposto ad una profonda modifica dei suoi tratti essenziali, e a percepire come tale rivoluzione mondiale avrebbe avuto «un effetto dirompente» sui tradizionali strumenti e metodi d'indagine della scienza giurispubblicistica¹².

⁹ Cfr. F. Cortese, *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, FrancoAngeli, Milano 2008, p. 25.

¹⁰ V. S. Trentin, *La bonifica umana scopo essenziale della bonifica idraulica ed indispensabile premessa della bonifica agraria*, in *Atti del congresso regionale veneto delle bonifiche*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia 1922, pp. 23 ss.

¹¹ Così M. Cocconi, *La scienza del diritto amministrativo e l'utilizzo delle altre scienze sociali*, in *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, a cura di L. Torchia, E. Chiti, R. Perez, A. Sandulli, Editoriale Scientifica, Napoli 2008. Sul punto si rimanda peraltro anche alle riflessioni di L. Benvenuti, *Diritto e amministrazione. Itinerario di storia del pensiero*, Giappichelli, Torino 2011.

¹² Così ancora Cocconi, *La scienza del diritto amministrativo e l'utilizzo delle altre scienze sociali*, cit.

Né va neppur trascurato come la percezione della crisi dello Stato moderno e dei suoi effetti sulle categorie giuridiche sia stata messa in rilievo soprattutto da Santi Romano, allievo illustre e diretto dell'Orlando¹³.

Da tale punto di vista, non credo che quello dei rapporti tra scienza del diritto amministrativo e scienze non giuridiche possa essere il terreno su cui segnare una sorta di contrapposizione tra scuole in ordine al tema dell'autonomia della scienza giuspubblicistica.

Il vero momento di differenziazione, a mio avviso, va cercato altrove, vale a dire nelle modalità di approccio alla lettura degli istituti, e nei diversi stili adoperati nella ricostruzione dei principi e dei concetti.

E d'altra parte, come giustamente puntualizzato proprio da Fulvio Cortese,

nel giovane Trentin, come del resto per Vacchelli, le ricostruzioni empiriche e storiche dei principi, dei concetti e degli istituti giuridici non conducono mai al rigetto dell'impegno alla lettura dogmatica e teorico-generale; ciò che di questa viene deliberatamente trascurato non è, quindi, la potente attitudine ordinante e l'altrettanto sorprendente capacità euristica, bensì la sua potenziale declinazione formalistica, considerata come logico e inevitabile sviluppo di una applicazione soltanto astratta¹⁴.

Si tratta allora di capire da vicino in che cosa consista tale sorprendente capacità euristica, e in che senso il metodo trentiniano si tenga alla larga da una ricostruzione troppo astratta di concetti e istituti.

Nel tentativo di rispondere al quesito, credo che qualche utile indicazione possa venire da una lettura ravvicinata del lavoro sull'atto amministrativo, opera che è sicuramente la testimonianza massima dell'impegno dogmatico e di teoria generale del nostro autore.

Colpisce, innanzitutto, la breve premessa posta ad apertura, ove si difendono caparbiamente – contro le critiche e i giudizi espressi in occasione di un concorso universitario – specie i criteri e i concetti fissati nei due capitoli iniziali dell'opera, dedicati rispettivamente alla trattazione della personalità giuridica e della organizzazione statale e alle modalità di formazione della volontà della pubblica amministrazione.

Indugiamo sul primo profilo.

Per Trentin, a differenza di una parte rilevante della dottrina, non sarebbe auspicabile «allargare la sfera di applicazione dei principi lentamente elaboratisi nel campo del diritto privato, trasportando, per esem-

¹³ Il riferimento è al noto saggio di Santi Romano, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, «Archivio del diritto pubblico», 1902, p. 1, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1969, pp. 119-150.

¹⁴ Cortese, *Libertà individuale*, cit., p. 30.

pio, i concetti di proprietà e di contratto a spiegare i nuovissimi rapporti tra lo Stato e le cose, tra lo Stato e le persone che ad esso prestano qualche opera»¹⁵.

Da tale punto di vista si respinge l'idea dell'esistenza di un'unica personalità «esercitante alle volte dei diritti pubblici, alle volte dei diritti privati», prendendo quale paradigma l'armamentario concettuale desumibile dalla tradizione pandettistica.

Duplice appare all'autore la personalità dello Stato, dovendosi distinguere «la persona dell'uomo da quella del suo portafoglio, il fisco dallo Stato»¹⁶.

La diversità sostanziale tra rapporti di diritto pubblico e di diritto privato non induce peraltro ad alcuna frattura, nel senso che tra l'una e l'altra delle due distinte personalità intercede una relazione di reciproca influenza, che renderebbe armonioso l'esercizio dell'attività.

È in tale prospettiva che viene in primo piano la nozione di ufficio, vero soggetto di diritti e nel contempo organo dello Stato (senza concessione alle derive antropomorfe della dottrina tedesca).

Qui prevale un atteggiamento critico nei confronti dell'espunzione dell'attività interna dall'alveo della giuridicità, ritenuta – in polemica ad esempio con Ranelletti – oggetto di vera norma giuridica e non solo di regole di natura amministrativa, il che costituisce conferma delle finalità garantistiche ascrivibili allo Stato di diritto.

Se ci addentriamo nei percorsi argomentativi del primo capitolo, quel che stupisce è la puntualità analitica con cui vengono esaminati e giudicati gli scrittori italiani e stranieri, di cui con franchezza si stigmatizzano presunte tautologie o contraddittorietà del ragionamento.

E ciò che appare evidente è fin dalle prime pagine il tentativo di disambiguazione concettuale e linguistica, onde offrire al novello Stato amministrativo un apparato di istituti e nozioni in grado di corrispondere ai nuovi compiti sociali affacciatisi sulla scena primo novecentesca.

Per Trentin dunque, come è stato rilevato, e come emerge anche da una lettura approfondita della monografia sull'atto amministrativo, l'attribuzione di nuove funzioni, di natura economica e sociale, non rappresenta un qualcosa di arbitrario, bensì è opera di integrazione e completamento, che rende indispensabile un affinamento di concetti e istituti dello Stato liberale inteso come Stato intrinsecamente amministrativo.

Vengo all'altro profilo, relativo alle modalità di formazione della volontà.

Qui, prese le mosse dalla tripartizione kantiana tra il percepire, il sentire e il volere, la questione viene affrontata dall'autore nell'ottica della

¹⁵ Trentin, *L'atto amministrativo*, cit., p. 2.

¹⁶ Ivi, p. 7.

scienza giuridica, pervenendosi ad una concezione del processo volitivo incentrata sulla esternalizzazione dei momenti interiori.

Alla tripartizione iniziale, volta a categorizzare in linea di principio i fenomeni della vita psichica, se ne sostituisce un'altra, argomentata e discussa nel confronto con la dottrina tedesca, che fa leva sul ruolo della dichiarazione e soprattutto sulla rilevanza dei motivi, che, considerati nella prospettiva del diritto pubblico, corrispondono alle finalità preordinate dell'interesse generale.

Anche in questo caso, come uffici e organi con attenzione alla tematica della personalità dello Stato, motivi e causa della volontà della pubblica amministrazione divengono oggetto di minuziose e millimetriche puntualizzazioni, che portano l'autore ad estendere la rilevanza dei vizi dell'atto financo alla fase preparatoria, estendendo la portata dell'eccesso di potere all'attività amministrativa nel suo complesso.

In sintesi, il confronto tra manifestazione della volontà privata e di quella pubblica, così come il ricorso ai metodi dell'indagine psicologica, oltre che l'importanza assegnata all'istituto della motivazione o all'attività nel suo complesso, per così dire funzionalizzata, finiscono per anticipare spunti e riflessioni della dottrina successiva.

In conclusione, nella monografia sull'atto, si vorrebbe dire, l'analisi dogmatica subisce una torsione.

Prima ancora della capacità ordinante del sistema, che pure viene perseguita nelle varie partizioni in cui è suddivisa la materia, prevale un forte atteggiamento problematico e quasi decostruttivo, che pone l'autore in linea di rottura con la dottrina allora dominante.

Si tratta di un atteggiamento radicale, rivelatore di inquietudini e interrogativi che poi troveranno sbocchi inediti e sorprendenti nella produzione e nell'azione degli anni a venire.

FASCISMO E DIRITTO:
LETTURE MILITANTI DI UN BINOMIO PROBLEMATICO

Ernesto De Cristofaro

Lo Stato fascista contiene il liberalismo e lo supera: lo contiene, perché si serve della libertà quando essa è utile; lo supera, perché raffrena la libertà quando è dannosa. [...] Giuridicamente non meno profonde sono le differenze fra lo Stato liberale e lo Stato fascista. Lo Stato fascista è lo Stato veramente sovrano, quello cioè che domina tutte le forze esistenti nel paese e tutte sottopone alla sua disciplina. Se, infatti, i fini dello Stato sono superiori, anche i mezzi che esso adopera per realizzarli debbono essere più potenti di ogni altro, la forza di cui esso dispone soverchiante sopra ogni altra forza.

A. Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista* (1927)

La mobilitazione totale come provvedimento del pensiero organizzativo è soltanto un indizio di quella superiore mobilitazione che il tempo esegue su di noi. *Questa* mobilitazione contiene una propria specifica legalità a cui la legge umana, se vuole avere efficacia, deve scorrere parallela.

E. Jünger, *La mobilitazione totale* (1930)

La trasformazione che l'Italia subisce con l'avvento del fascismo è anche, largamente, una trasformazione delle strutture istituzionali e delle regole legali. Molti principi della cultura giuridica liberale vengono messi in discussione sin dai primi anni successivi al cambio di regime. Ma, sopra ogni cosa, viene revocata in dubbio l'idea stessa di terzietà del diritto ed esso, da criterio di composizione e bilanciamento di interessi, viene, in misura progressivamente crescente, utilizzato come strumento di disciplinamento sociale e di mantenimento dell'ordine. Entro tale cornice prende corpo una meta-riflessione sul diritto che divide il campo della dottrina in due schieramenti irriducibilmente contrapposti. Da un lato, vi sono coloro che plaudono ai cambiamenti in atto e insistono sulla genuinità della matrice culturale del diritto italiano e sulla sua vocazione a difendere il primato della sfera pubblica su quella privata in vista della tutela degli interessi collettivi contro ogni individualismo disgregativo; dall'altro, quanti colgono in questa configurazione il deperimento della nozione di diritto e la sua sostituzione con mere dinamiche di forza, sia pure sotto la parvenza della legalità formale. A questa riflessione sull'«essenza» del diritto, e non ai pur rilevanti e ampi

mutamenti contenutistici che il diritto italiano, in tutte le sue principali partizioni, subisce nel corso del ventennio fascista, si rivolgono le pagine che seguono¹.

Già dalle prime fasi del nuovo corso politico alcuni osservatori colgono e denunciano con allarme il mutamento del quadro di regole. Tra i pochi che pubblicamente manifestano un forte disagio, il parlamentare e giurista Giacomo Matteotti così si esprime:

Il Governo fascista giustifica la conquista armata del potere politico, l'uso della violenza e il rischio di una guerra civile, con la necessità urgente di ripristinare l'autorità della legge e dello Stato, e di restaurare l'economia e la finanza salvandole dall'estrema ruina. [...] mai tanto, come nell'anno fascista, l'arbitrio si è sostituito alla legge, lo Stato asservito alla fazione e divisa la nazione in due ordini, dominatori e sudditi².

In realtà, secondo Matteotti, il confine tra Stato e Partito è del tutto evanescente e quel che si coglie da numerose manifestazioni è che il secondo ha fagocitato il primo: la milizia fascista si sostituisce alla polizia (violando l'articolo 24 dello Statuto albertino, che garantisce parità di accesso alle cariche militari e civili per tutti i cittadini); il Gran Consiglio fascista prende il posto del Consiglio dei Ministri; la Direzione del Partito chiama i Prefetti a rendere conto del loro operato; nei francobolli gli emblemi del Partito soppiantano quelli dello Stato e della monarchia; l'anniversario della conquista del potere viene commemorato come festa nazionale; infine, la tessera del Partito è condizione per il mantenimento dei pubblici impieghi³. Conclusivamente, «l'essere fascisti è insomma una seconda e più importante cittadinanza italiana senza la quale non si godono i diritti civili e la libertà del vo-

¹ La letteratura sulla politica del diritto fascista e sui suoi molteplici risultati è vastissima. A titolo di mera indicazione orientativa si può far riferimento a: A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino 1965; A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1990; F. Cipriani, *Il Codice di Procedura civile tra gerarchi e processualisti: riflessioni e documenti nel cinquantennio dell'entrata in vigore*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1992; *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, numero monografico dei «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXVIII, 1999; N. Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, Giuffrè, Milano 2003; G. Melis (a cura di), *Lo Stato negli anni trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, il Mulino, Bologna 2008; G. Alpa, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Laterza, Roma-Bari 2009²; S. Cassese, *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna 2010; S. Skinner (a cura di), *Fascism and criminal law. History, theory, continuity*, Hart, Oxford-Portland 2015.

² G. Matteotti, *Un anno di dominazione fascista* (1923), in appendice a E. Bugni, *Ugo Bugni, un antifascista perseguitato e assassinato*, a cura di W. Pedrini, ANPI, Bologna 2009, p. 53.

³ Ivi, pp. 110-111.

to, del domicilio, della circolazione, della riunione, del lavoro, della parola e dello stesso pensiero»⁴.

Considerazioni di tenore analogo, supportate dal riferimento ai più ampi e profondi rivolgimenti nel frattempo occorsi, animeranno pochi anni dopo la riflessione che Silvio Trentin, dal suo esilio francese, dedicherà al Diritto pubblico italiano dalla Carta albertina allo Stato fascista⁵. Ma, nonostante Trentin offra un censimento analitico e impietoso di diritti soppressi e di atti di forza ipocritamente battezzati coi crismi di una nuova legalità, in quegli anni l'attenzione della scienza giuridica si indirizza, perlopiù, a enfatizzare i meriti del fascismo nel costruire un diritto di conio, finalmente e autenticamente, italiano.

Nel suo discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio di Stato, ufficio ricoperto dal dicembre 1928 all'ottobre 1944⁶, Santi Romano sottolinea come la Rivoluzione fascista abbia creato «un nuovo ordinamento giuridico: un ordinamento, interamente e schiettamente italiano,

⁴ Ivi, p. 111. Un'identificazione, quella tra Partito e Stato, che avrà, negli anni, molti corifei. Tra i più avvertiti giuridicamente, ma anche tra coloro che alla fine ne misureranno criticamente le conseguenze peggiori e proveranno a emendare i loro iniziali entusiasmi, Arturo Carlo Jemolo, che, negli anni del consenso, così scriveva: «Lo Stato, identificandosi con una determinata concezione politica, ha sentito il bisogno di crearsi un proprio organo, il quale avesse come funzione di conservare intatta, difendere, sviluppare, rafforzare, con l'acquisto di nuovi proseliti, questa concezione; e naturalmente non ha potuto trovare soluzione più semplice e migliore, di quella di fare propria la organizzazione che aveva creato difeso e fatto trionfare la concezione medesima. In luogo di creare – ciò che in un regime totalitario ma al tempo stesso di masse sarebbe stato in ogni modo una necessità – nuovi organi di propaganda politica, [...] ha attuato una soluzione di gran lunga più felice, facendo organo statale il partito che aveva conquistato la direzione dello Stato, fornito a questo i suoi governanti, e stava già operando un larghissimo inquadramento di masse», A.C. Jemolo, *Natura giuridica del P.N.F.*, «Riv. dir. pubbl.», serie II, anno XXI, 1929, p. 548. Tra i firmatari, nel 1925, del *Manifesto degli intellettuali antifascisti* promosso da Benedetto Croce, Jemolo giurò fedeltà al regime nel 1931, come la quasi totalità dei docenti universitari. Dopo la guerra venne insignito dell'onorificenza di 'Giusto tra le Nazioni' dallo Stato di Israele per l'aiuto prestato a una famiglia di ebrei ferraresi; cfr. A.C. Jemolo, *Anni di prova*, Passigli, Firenze 1991; A.M. Falco, F. Margiotta Broglio, *Ebrei e cattolici. Il giardino dell'amicizia*, «Il Corriere della sera», 14 ottobre 1993, p. 33.

⁵ Cfr. S. Trentin, *Les transformations récentes du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste (1929)*, trad. it. a cura di A. Pizzorusso, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, Marsilio, Venezia 1983. È, peraltro, già stato rilevato come i lavori di Matteotti fossero stati tra le fonti della successiva riflessione di Trentin. Cfr. A. Ventura, *Introduzione a S. Trentin, Diritto e democrazia. Scritti sul fascismo 1928-1937*, a cura di G. Paladini, Marsilio, Venezia 1988, p. XXVIII.

⁶ Sulle peculiarità di questa Presidenza, si vedano: F. Coccozza, *Santi Romano, Presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e spunti problematici*, «Riv. trim. dir. pubbl.», XXVII, 1977, pp. 1231-1252; G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli Italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, il Mulino, Bologna 2015; un utile strumento di taglio propografico è anche G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella Storia d'Italia: le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Giuffrè, Milano 2006.

che è venuto man mano sostituendo quello che una serie di avvenimenti storici ci avevano costretto ad importare, più o meno direttamente, da altri paesi⁷. Ora, questo diritto «schiettamente italiano», che è alla base di una nuova forma di Stato, dà corpo a una trasformazione «sempre in marcia»⁸. Essa, tuttavia, ha conseguito un risultato che, mantenendosi fermo, stabilisce la base di appoggio su cui si sviluppano le nuove forme della politica e del diritto: «la riorganizzazione e il rafforzamento del potere esecutivo, finalmente restituito a quella posizione preminente che la salvezza dello Stato urgentemente reclamava»⁹. Il Governo, rispetto al quale il Consiglio di Stato è il principale interlocutore tecnico nella sua funzione di orientamento e consulenza, è divenuto il vertice dell'intero sistema costituzionale e il perno dell'iniziativa riformatrice. Missione del Consiglio è favorire gli esiti di essa, incanalandoli nelle appropriate fattezze operative, perché possa risaltarne sempre esaltato quello che Romano considera uno tra i massimi pregi che «per virtù del Duce» si possono ascrivere al Governo fascista: «la rapidità e l'energia dell'azione»¹⁰. Quelle che a Matteotti apparivano urgenze economiche e istituzionali fittiziamente evocate, o quanto meno enfatizzate, al fine di dissimulare la conquista violenta e spregiudicata del potere, divengono per Romano concrete esigenze di rinnovamento dettate dalla necessità di salvare lo Stato. Tanto più corrisposte quanto più si era agito nel segno della rapidità e dell'energia.

Nella dottrina politologico-giuridica degli anni Venti e Trenta si registra una diffusa sensibilità verso le matrici pragmatiche del potere e del diritto. Nella sua *Teologia politica*, Carl Schmitt definisce il sovrano come colui che «decide sullo stato d'eccezione»¹¹. La vera decisione deve poter oltrepassare il dato testuale della legge, giacché essa va assunta anche nel caso limite in cui la legge non prevede alcun criterio risolutivo. L'emergenza quale dimensione esterna al perimetro della legge non può essere descritta, ma è proprio essa a fondare il potere del sovrano come di colui che valuta se sussista un pericolo e cosa fare per superarlo.

⁷ S. Romano, *Discorso di S.E. S. Romano, nuovo Presidente del Consiglio di Stato*, «Foro amm.», 1929, p. 4.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ivi, p. 5. Una cronaca dell'investitura mussoliniana e del discorso di insediamento tenuto da Santi Romano il 22 dicembre 1928 presso Palazzo Spada è rinvenibile anche in *Il nuovo Presidente del Consiglio di Stato*, «Riv. dir. pubbl.», serie II, anno XXI, 1929, pp. 46-50.

¹¹ C. Schmitt, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922), in *Le categorie del 'Politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, il Mulino, Bologna 1972, p. 33.

Nella realtà concreta – scrive Schmitt – l'ordine e la sicurezza pubblica si presentano in modo molto diverso a seconda che sia una burocrazia militare, un'amministrazione autonoma dominata dallo spirito commerciale-borghese o un'organizzazione radicale di partito a decidere quando questo ordine e sicurezza è salvaguardato e quando esso viene minacciato o distrutto. Infatti ogni ordine riposa su una decisione ed anche il concetto di ordinamento giuridico, che viene acriticamente impiegato come qualcosa che si spiega da sé, contiene in sé la contrapposizione dei due diversi elementi del dato giuridico. Anche l'ordinamento giuridico, come ogni altro ordine, riposa su una decisione e non su una norma¹².

Questa visione della decisione come atto svincolato dall'ordine normativo e dello Stato come realizzazione di una volontà di dominio non riducibile ai comuni parametri legali e morali risuona anche nella coeva riflessione di un autore ideologicamente assai distante da Schmitt. Nel suo studio sui rapporti tra teoria del diritto e marxismo, Evgenij Pašukanis scrive: «Lo Stato, come organizzazione del dominio di classe e come organizzazione destinata a condurre guerre esterne, non esige un'interpretazione giuridica e, nella sostanza, non la consente. È questa una regione in cui impera la cosiddetta *raison d'état*, cioè il principio della nuda conformità al fine»¹³. In direzione della subordinazione delle vite individuali al funzionamento della macchina bellica e produttiva statale si orienta, infine, anche la descrizione che Ernst Jünger offre del concetto di «mobilitazione totale». La vita si trasforma sempre più in energia, ogni vincolo si svuota di contenuto a favore della crescente mobilità, ogni attività umana si proietta verso la necessità di coordinare gli sforzi ed essere pronti alla battaglia «armati fino nelle midolla, fino nel più sottile nervo vitale»¹⁴. Rispetto a tale prospettiva, le libertà individuali scolorano nell'indistinto amniotico della collettività e la «mobilitazione totale» si manifesta come la più imperativa esigenza di un'epoca di masse e di macchine. Sicché «ogni singola vita diventa sempre più inequivocabilmente una vita di operaio e [...] alle guerre dei cavalieri, dei re e dei borghesi seguono le guerre degli operai»¹⁵.

Massima è la consonanza tra le tesi appena richiamate e la dottrina del fascismo quale essa viene presentata dallo stesso Mussolini nella voce enciclopedica che la riguarda. Il fascismo, forgiatosi nel cameratismo e nell'arditismo delle trincee, aspira a fare di questa epica del combattimento e della solidarietà tra commilitoni *usque ad mortem* il collante morale della

¹² Ivi, pp. 36-37.

¹³ E. Pašukanis, *La teoria generale del diritto e il marxismo* (1924), in P.I. Stučka, E.B. Pašukanis, A.J. M.S. Vyšinskij, Strogovič, *Teorie sovietiche del diritto*, a cura di U. Cerroni, Giuffrè, Milano 1964, p. 184 (corsivo nel testo originale).

¹⁴ E. Jünger, *La mobilitazione totale* (1930), «Il Mulino», XXXIV, 1985, p. 757.

¹⁵ Ivi, p. 759 (corsivo nel testo originale).