



Diritto amministrativo e altri *saperi*:
nuove opportunità per la Scienza dell'amministrazione?
Administrative Law and other *Fields of Knowledge*:
New Chances for Science of Administration?

FULVIO CORTESE

Professore Ordinario di Diritto amministrativo

Università degli Studi di Trento

fulvio.cortese@unitn.it

ABSTRACT

Il saggio argomenta l'importanza del dialogo tra diritto amministrativo e altri saperi. In primo luogo, ricostruisce il ruolo che in proposito ha svolto la Scienza dell'amministrazione in Italia tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. In secondo luogo, illustra la decadenza di questa disciplina e la sua successiva frammentazione, cercando di analizzarne le ragioni. In terzo luogo, auspica che tale disciplina possa essere nuovamente rilanciata nel contesto degli studi giuridici, osservando le importanti assonanze metodologiche che essa presenta con alcuni sviluppi della comparazione giuridica.

Parole chiave: Diritto amministrativo; Altri saperi; Scienza dell'amministrazione; Panoramica storica; Metodologie del diritto comparato.



DOI: 10.54103/milanlawreview/19507

MILAN LAW REVIEW, Vol. 3, No. 2, 2022
ISSN 2724 - 3273

The essay argues the importance of the dialogue between Administrative Law and other fields of knowledge. Firstly, it reconstructs the role that Science of Administration played in Italy between the end of the 19th century and the beginning of the 20th century. Secondly, it illustrates the decline of this discipline and its subsequent fragmentation, trying to analyze the reasons for it. Thirdly, it hopes that this discipline can be relaunched again in the context of legal studies, underlining the important methodological similarities that it shares with some developments in Comparative Law.

Keywords: Administrative Law; Other Fields of Knowledge; Science of Administration; Historical Overview; Methods of Comparative Law

Il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo (doppio cieco)

This paper has been subjected to double-blind peer review

Diritto amministrativo e altri *saperi*: nuove opportunità per la Scienza dell'amministrazione?

SOMMARIO: 1. Diritto (amministrativo) e altri *saperi* – 2. *In medias res*: Luigi Rava *vs.* Vittorio Emanuele Orlando? – 3. Scienza dell'amministrazione: ampiezza e parabola di una disciplina e delle sue relazioni, dallo slancio iniziale alla successiva frammentazione – 4. Il rilancio della Scienza dell'amministrazione nella lezione di Feliciano Benvenuti e la comparsa di un tema epistemologico e di un tema etico – 5. (*Comparative*) *Law &...*: un percorso (a sua volta) disciplinare e uno spunto conclusivo.

1. Diritto (amministrativo) e altri *saperi*

Svolgere una riflessione sul rapporto tra diritto amministrativo e altre discipline non è operazione facile. L'assunzione rigorosa di questo compito implicherebbe la necessità di risolvere un delicato quesito preliminare: di quale rapporto si tratta? Se ne può discutere, innanzitutto, come di un rapporto tra entità di natura omogenea?

In alcuni casi la risposta immediata potrebbe essere positiva, in particolare laddove si convenisse di stabilire un'interlocuzione tra discipline pur sempre giuridiche.

Ci si potrebbe accorgere ben presto, però, che anche in questa situazione la *comfort zone* dell'*area comune* è solo apparente, e che anche all'interno dello studio del diritto sussistono prospettive metodologiche assai diverse. Giusto per limitarsi ad un unico – eppure evidente – caso, si può riflettere sulle ricerche relative alla distinzione tra diritto pubblico e diritto privato e al suo significato¹: lo sguardo dell'amministrativista, sul punto, non è sempre coincidente con lo sguardo del civilista, ed entrambi, peraltro, specie se visti in dinamica storica, assumono traiettorie assai oscillanti.

Naturalmente le cose si complicano allorché si immagini di ragionare della relazione tra diritto amministrativo e discipline non giuridiche. Un po' perché la collocazione del diritto *tout court* resta sempre un po' oscillante, non essendo così

¹ Su cui v., da ultimo, la riflessione di B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020.

chiaro se quella giuridica possa davvero definirsi una *scienza* al pari delle altre². Un po' perché il livello di interazione che si crea allorché si cerchi di far dialogare una qualsiasi disciplina giuridica con una qualsiasi altra disciplina non giuridica pare sempre destinato a restare catturato dalla dialettica del rapporto tra *dover essere* ed *essere*³: due piani, all'evidenza, che tradizionalmente possono segnare un confine molto netto, suscettibile di diventare un vero e proprio muro invalicabile⁴.

Da quest'ultimo punto di vista, poi, è pure interessante annotare che, sia che si discuta del rapporto tra diverse discipline giuridiche, sia che si controverta del rapporto tra discipline giuridiche e discipline non giuridiche, ci si può scoprire comunque tentati dall'assunzione pregiudiziale di una *prospettiva ordinante* (gerarchica o, viceversa, orizzontale), che in fondo si pensa di ricavare dalla proiezione di senso operativo che si postula di dover dare al proprio campo di conoscenze e, in esso, ad una personale ricostruzione teorica⁵.

Simili difficoltà suggeriscono di provare la strada di un altro approccio.

L'idea è quella di discutere della relazione tra diritto amministrativo e altri *saperi* focalizzando l'attenzione non tanto sulle branche oggetto di studio, o sui loro metodi⁶, bensì sul *bagaglio formativo* che un soggetto può apprendere, e

² Il tema è amplissimo. Una interessante analisi del crinale di "differenziazione" tra diritto e altre scienze si trova svolta in un contributo di G. Bognetti, *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

³ Come ha icasticamente osservato F. Cordero, *Riti e sapienza del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p. 84, «[s]tudiando il diritto operiamo su enunciati prescrittivi».

⁴ Per quanto non si tratti, a ben vedere, di un confine così netto: «Gli scienziati della natura (o, secondo i più oggi, gli scienziati *tout court*), e cioè coloro che riflettono sul mondo naturale (il mare, l'aria, le stelle, il sole, e così via all'infinito), in generale presuppongono che la loro attività di riflessione, e cioè il loro investigare sulle cose, o con i propri sensi o più spesso con appropriati strumenti, non modifichi in alcun modo l'oggetto investigato: esso sussiste così com'è sia prima che dopo che indipendentemente dalla investigazione. Per la verità coloro che conoscono la meccanica quantistica ci informano che al loro livello non è così: il raggio di luce che l'investigatore getta sull'atomo diventa parte inscindibile dell'oggetto esaminato, non è più possibile considerare ciò che viene esaminato come del tutto indipendente dalla azione di chi esamina» (così G.U. Rescigno, *Il giurista come scienziato*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, p. 835).

⁵ Emblematico di una tale prospettiva, e famoso, per rimanere al rapporto, già ricordato, tra diritto pubblico e diritto privato, è il passo, peraltro efficace, di Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Nistri, Pisa, 1918, rist. Sansoni, Firenze, 1977, p. 7-8: «il diritto, in ciò che ha di culminante e, quasi, si direbbe, di più essenziale, è principalmente pubblico. [...] [Il diritto privato] è, senza dubbio, una semplice specificazione del primo, una delle sue forme e direzioni, una sua diramazione. Non soltanto esso è sospeso al diritto pubblico, che ne costituisce la radice e il tronco, ed è necessario alla sua tutela, ma è dal diritto pubblico continuamente, per quanto a volte silenziosamente, dominato».

⁶ Cfr., ad esempio, A. Travi, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli altri 'saperi'*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, p. 865 ss.

segnatamente di ciò di cui un giurista amministrativista può appropriarsi *anche al di là* del diritto e del diritto amministrativo in particolare.

Va precisato che in tal modo non si intende alludere ai problemi che il giurista amministrativista fronteggia nelle occasioni in cui l'applicazione della sua disciplina lo porta a contatto con la rilevanza di conoscenze e competenze ulteriori e differenti, vuoi perché chiamate in causa per implicazioni di carattere organizzativo o funzionale, vuoi perché relative al substrato specifico di una normativa di settore.

Non si intende, quindi, ad esempio, affrontare il tema della discrezionalità tecnica o dei concetti giuridici indeterminati. Né ci si vuole cimentare con l'analisi della consulenza tecnica d'ufficio o delle verificazioni nel giudizio amministrativo; né con lo studio dell'utilizzo da parte della pubblica amministrazione, vieppiù digitalizzata, di tecnologie informatiche o di processi di intelligenza artificiale. Tanto meno, inoltre, ci si propone di ragionare – se è consentito l'uso traslato della terminologia tipica del diritto penale – della *parte speciale* del diritto amministrativo (e così, ad esempio, di diritto urbanistico, di diritto dell'ambiente, di diritto dell'energia, di diritto pubblico dell'economia etc.), che come tale è strutturalmente definita dall'attrito che si pone tra un peculiare oggetto di attenzione normativa e lo sguardo dell'istituzione pubblica e/o del diritto che la regola.

Ciò che si vuole indagare, in verità, è se, e perché, al giurista amministrativista *serva* un *patrimonio* costituito da un *complesso* di saperi, giuridici e non giuridici⁷.

2. In medias res: Luigi Rava vs. Vittorio Emanuele Orlando?

Per affrontare questo tipo di discorso ci si può subito giovare di un salto nel passato; di uno sguardo retrospettivo che può apparire quasi sorprendente, poiché *rischia* di farci accorgere che il dibattito sul rapporto tra il diritto (non solo amministrativo) e gli altri saperi (nel senso da ultimo anticipato) è cosa assai risalente, e che può essere utile, pertanto, “riavvolgere il nastro”, partendo *in medias res* e muovendo da una discussione molto concreta, tuttora attualissima.

È quella di cui dà conto Luigi Rava (1860-1938) in un suo scritto del 1894, su *La contabilità di Stato ed i suoi problemi attuali in relazione alla finanza e al diritto*, originariamente concepito quale prolusione al corso di Contabilità dello Stato, tenuta il 30 novembre 1893 presso l'Università di Bologna⁸.

⁷ Secondo un orientamento in parte simile a (ma non del tutto coincidente con) quello coltivato da G. Pascuzzi, *Quale formazione per la ricerca interdisciplinare?*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021, p. 337 ss. Ma v. anche M. Ramajoli, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2017, p. 187 ss.

⁸ Zanichelli, Bologna. V. oggi in L. Rava, *Un pensiero per lo Stato. Antologia di un riformatore*, cur. F. Cortese, A. Rapini, Ronzani, Vicenza, 2022, p. 93 ss.

Rava racconta di una sessione parlamentare svoltasi nel maggio del 1876, allorché si era messo in scena un acceso confronto su quanto accaduto l'anno precedente in merito all'approvazione di nuovi regolamenti universitari, per i quali era stata introdotta «la novità dei corsi complementari della facoltà giuridica», ossia i corsi di «Enciclopedia delle scienze politiche», «Scienza dell'amministrazione», «Scienza delle finanze», «Contabilità di Stato», «Storia dei Trattati»⁹.

Alcuni parlamentari – tra cui Augusto Pierantoni (1840-1911), autorevole internazionalista – avversarono esplicitamente questa scelta, contestando a viso aperto la stessa «personalità scientifica»¹⁰ delle discipline relative a quei corsi. Altri, viceversa, difesero l'opzione innovativa, sottolineandone l'importanza.

A favore di questa seconda linea si espresse, per tutti, Angelo Messedaglia (1820-1901) – anch'egli giurista di formazione (essendosi laureato *in utroque iure*), e uno degli intellettuali italiani più illustri dell'epoca, oltre che presidente dell'Accademia dei Lincei – pronunciando parole che meritano di essere riprese anche in questa sede¹¹:

A che cosa sono preordinate ed a che servono le nostre facoltà? Alle carriere giudiziarie e forensi, ai consolati, e punto alle carriere amministrative. Le carriere amministrative non conoscono diploma universitario; e si tenta supplirvi con un sistema di esami. Ciascun Ministero ha il suo proprio sistema. Per ragioni pratiche e didattiche occorre quindi una cultura speciale, e questa deve arrivare ai gradi più alti delle istituzioni universitarie. Per ragioni scientifiche, d'altro canto (...) movimento naturale trae alla specializzazione, così nella scienza nostra, come nelle scienze fisiche.

Il passaggio è di grande rilievo, e per più ragioni.

Una è strettamente correlata alla sottolineatura di un'urgenza storicamente specifica e per nulla trascurabile.

Infatti, uno dei motivi che vengono richiamati per avallare l'*integrazione* di discipline propriamente giuridiche con discipline non propriamente giuridiche è la presa d'atto che, in pieno positivismo scientifico e tecnologico, l'evoluzione delle prime non poteva che essere strettamente legata allo sviluppo delle seconde: ad un movimento, cioè, sinergico nel quale l'intensificarsi e intricarsi dei rapporti sociali ed economici – e tecnologici e produttivi – della seconda metà dell'Ottocento avrebbe potuto essere razionalizzato e coordinato efficacemente nel sistema giuridico e istituzionale ad una sola condizione, vale a dire all'approfondirsi delle specializzazioni del sapere, in qualsiasi campo, e alla riconduzione di tali approfondimenti all'attività legislativa e di cura concreta della cosa pubblica.

La pertinenza di questa osservazione anche al tempo di oggi si dimostra quasi da sola.

⁹ Ibid., p. 95.

¹⁰ Ibid., p. 95.

¹¹ Ibid., p. 96-97.

Se è vero che tra XIX e XX secolo si consumano trasformazioni notevolissime nello statuto disciplinare di molte scienze, ivi compresa quella giuridica – e che ciò accade anche in virtù della spinta che il diritto in generale conosce per via dell'accresciuto ruolo del legislatore, impegnato a rincorrere l'istanza di nuovo equilibrio tra ordine politico-economico e ordine giuridico, e a dare dunque effettività all'intervento pubblico regolatore e amministratore – è altrettanto vero che la spinta al cambiamento, o, come meglio si dice, alla *transizione* (sociale, ecologica, tecnologica etc.), è la parola d'ordine che orienta, anche giuridicamente, il pieno e maturo passaggio dal XX al XXI secolo (per le fibrillazioni costanti e frammentanti della globalizzazione giuridica¹², ma anche per la manifestazione diffusissima di larghi e decisivi processi di giuridificazione di interessi che diventano giuridicamente rilevanti *proprio* in quanto scientificamente e tecnologicamente condizionati¹³).

Sicché è del tutto spontaneo chiedersi se anche questa transizione non esiga uno sforzo di riposizionamento disciplinare e di arricchimento formativo e culturale analogo a quello su cui si rifletteva quasi 150 anni fa.

Non è strano formulare questo parallelo. Non lo è non solo per il fatto che, tra Ottocento e Novecento, il potenziamento e l'affermazione di molte politiche pubbliche, e con esse dello Stato e dell'idea stessa di Nazione, si devono ricondurre, anche in Italia, alla tesaurizzazione cosciente di molteplici scoperte o innovazioni scientifiche¹⁴. Lo è anche per la circostanza che, come ha intelligentemente annotato un interprete (non giurista, ma critico letterario e scrittore¹⁵) negli anni in cui si sarebbero ben presto affacciate quelle che poi sono diventate le costanti crisi degli anni Duemila, ciò a cui andiamo assistendo – e sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, *in primis* nelle arti figurative, ma non solo – è un vero e proprio «ritorno dell'Ottocento»¹⁶: di un tempo che continua a rappresentare pur sempre, e pure per noi, «l'inizio del presente»¹⁷. Perché proprio l'Ottocento ha costituito «il tempo delle forme»¹⁸, il momento, a tutt'oggi (per alcuni) mai finito¹⁹, in cui, nonostante le numerose fratture e avanguardie novecentesche, si è affermato un certo *paesaggio* e un certo *senso di appartenenza*, che rendono facile *riconoscersi*, e che, nonostante ciò, e paradossalmente, perpetuano al

¹² V. M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2002.

¹³ Cfr. F. Cortese, S. Penasa, *Dalla bioetica al biodiritto: sulla giuridificazione di interessi scientificamente e tecnologicamente condizionati*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

¹⁴ In tema cfr. S. Stewart-Steinberg, *The Pinocchio Effect. On Making Italians, 1860-1920*, The University of Chicago Press, Chicago, 2007 (tr. it. *L'effetto Pinocchio. Italia 1861-1922. La costruzione di una modernità complessa*, Elliot, Roma, 2011).

¹⁵ A. Zaccuri, *Il futuro a vapore. L'ottocento in cui viviamo*, Edizioni Medusa, Milano, 2004.

¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ È questa anche la lettura di A. Zaccuri, *Il futuro a vapore*, cit.

contempo una irresistibile sensazione di doveroso superamento, e *spaesamento*, e, con essa, di altrettanto conseguente *aggiornamento* (di sguardi, di categorie, di metodi)²⁰.

Rilevare quest'ultimo punto aiuta a capire come ci sia anche una seconda ragione che rende l'intervento di Messedaglia molto interessante. Ed essa consiste nell'adesione che ai suoi contenuti dimostra pienamente Luigi Rava, dal quale si è preso avvio: non si limita a riferire quegli stessi contenuti, ma ambisce a costruirvi sopra la legittimazione della nascita e dell'evoluzione, nell'università del nostro Paese, della Contabilità di Stato come di molte altre discipline speciali, tra cui anche la Scienza dell'amministrazione, della quale egli è stato, non a caso, illustre maestro.

È nel saggio su *La scienza dell'amministrazione nelle sue origini italiane e nel suo più recente sviluppo*, del 1897²¹, che Rava prende una posizione molto netta sul tema oggetto di questo contributo, contrapponendo il proprio pensiero a quello di Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), il grande padre della Scuola italiana di diritto pubblico: il più forte e risoluto, e colto, portavoce della lezione tecnico-giuridica²², che, alla fine del XIX e agli albori del XX secolo, ha posto le basi concettuali, metodologiche e formali del diritto amministrativo, di *quel* diritto amministrativo nel quale (riprendendo le espressioni poc'anzi riferite) ancora *ci riconosciamo* come giuristi e siamo soliti coltivare il nostro *senso di appartenenza*.

Per poter meglio fronteggiare quella lezione, Rava riproduce un estratto²³ – che troverà sede nella parte introduttiva del *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*²⁴, autentico monumento dello sforzo scientifico di Orlando – in cui il giurista palermitano la sintetizza in maniera molto chiara:

Stabilito che tutta la grave ed estesa materia dell'azione sociale dello Stato dia luogo a due aspetti diversi che già distinguiamo [economico e giudiziario, n.d.r.] deve ammettersi che tutta la parte economico-sociale debba restar fuori della scienza del diritto amministrativo, per la ragione semplicissima che tutto quell'ordine di studi dal diritto prescinde, e non può consentirsi che sia studiato da una scienza essenzialmente giuridica. Che poi tutto questo complesso di cognizioni debba considerarsi come parte di un'altra

²⁰ Le espressioni in corsivo sono utilizzate sempre da A. Zaccuri, *Il futuro a vapore*, cit., p. 16.

²¹ Zanichelli, Bologna, 1898. Ma cfr. sempre in L. Rava, *Un pensiero per lo Stato*, cit., p. 135 ss.

²² Su cui v., per tutti, A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 49 ss.

²³ *Ibid.*, p. 163.

²⁴ V.E. Orlando, *Il sistema del diritto amministrativo*, in Id. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società editrice libraria, Milano, 1900, p. 92-93. Questa prima parte del trattato (che "usciva" in fascicoli) risale già al 1897. In argomento v. A. Cassatella, *I confini tra diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione: la lezione di Orlando*, F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, FrancoAngeli, Milano, p. 275 ss.

scienza (dell'economia politica) o come scienza autonoma (scienza dell'amministrazione?) o come determinante varie scienze speciali (scienza delle finanze, dell'esercito, ecc.), su queste quistioni noi possiamo dichiararci non meno indifferenti che incompetenti (...).

A tale dichiarazione di assoluta autonomia del diritto amministrativo, Rava, dopo aver professato «deferenza nei confronti dell'illustre amico»²⁵, obietta come segue²⁶:

L'affermare che tutto l'ordine di studi politico-sociale dal diritto prescinde può condurre a conseguenze eccessive e a dubbi pericolosi. Ma di quale politica s'intende parlare e di quale scienza sociale? Di quella certamente che fu definita *ars fallendi homines*; che giudica la libertà ed i poteri, come emanazione del re o come concessione di popolo; o diritto divino della Corona, o diritto divino della moltitudine. Di quella, che in luogo delle prerogative del capo dello Stato, ha il potere personale; invece dell'autorità circoscritta del parlamento, l'arbitrio illimitato delle assemblee; invece del selfgovernment, o un dispotico accentramento o una dispersione anarchica del potere dello Stato.

Ma la vera politica è ben altro. Non soffoca, alimenta il diritto e lo ritempra e lo trasforma e lo muove. Il diritto come misura ha di fronte l'idea; la politica come impulso ha di fronte l'ideale. Così la politica aggiunge al diritto quello che il sentimento al cervello, e ne mitiga i rigidi sillogismi e lo fa entrare nella vita.

Il diritto non può concepirsi come un nucleo immobile di principii assoluti. Politica e scienza sociale dunque non lavorano contro o fuori il diritto: ma lavorano col diritto e per il diritto, e sottopongono alla sua sfera di azione e di coordinamento nuovi rapporti che domandano di uscir dall'arbitrario indeterminato ed entrare, per utilità comune, nella sfera del regolato e dell'obbligatorio.

I termini della contrapposizione sono facilmente *comprendibili*. Ma sono anche – e specie con lo sguardo di oggi – altrettanto facilmente *componibili*.

Poiché, a ben vedere, la prospettiva di Orlando non è pienamente incompatibile con la prospettiva di Rava, visto che risentono entrambe della fase storica in cui sono state affermate e, in quanto giuridiche, della cornice costituzionale in cui esse dimostrano di voler muoversi: cornice, che, pur attinendo comunque all'esame imprescindibile – e da entrambi ritenuto urgente, perché fondante – degli sviluppi dello Stato rappresentativo, da una parte è traguardata dalla prospettiva dello Stato liberale e della difesa (anche per via logica, e dunque linguistica e tassonomica) di uno specifico equilibrio di forze socio-politiche, dall'altra è pensata in funzione delle mutazioni democratiche di quella forma di Stato, la cui sopravvivenza è, all'opposto, concepita soltanto in quanto legata all'adeguamento (efficiente, proporzionato, "moderno") delle strutture istituzionali e della loro idoneità a corrispondere ai nuovi e pressanti bisogni di regolazione.

²⁵ L. Rava, *La scienza dell'amministrazione nelle sue origini italiane e nel suo più recente sviluppo* (1898), in Id., *Un pensiero per lo Stato*, cit., p. 163.

²⁶ Ibid., p. 164.

In buona sostanza: i due non sono così distanti, per ciò che concerne il perseguimento di un fine di garanzia della tenuta dello Stato rappresentativo; né lo sono per ciò che riguarda il rapporto che vi dev'essere tra il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione, rispetto ai quali predicano comunque un regime di reciproca autonomia. A dividerli vi è un unico, invero non trascurabile, profilo, che peraltro, in Orlando, è più teorizzato che predicato (sarà predicato molto di più dalla Scuola che da egli prende avvio), ossia la concezione del giurista e della sua identità o, meglio ancora, la risposta alla domanda se questa identità, per costituirsi veramente, *scientificamente*, debba rendersi essa stessa del tutto autonoma, allo stesso modo di ogni disciplina giuridica, ovvero debba crescere e modularsi nella relazione con altre discipline non giuridiche.

Non è una domanda ingenua; né pone un dilemma di semplice risoluzione. Ciò va enfatizzato perché gli scopi che si poneva Orlando erano anch'essi di "modernizzazione" e di "specializzazione", nel senso di un *affrancamento costitutivo* delle discipline giuspubblicistiche, per renderle "più esatte", meno oscillanti, più rispondenti alle ragioni ordinanti di un sistema normativo che andava strutturandosi in modo sempre più pronunciato²⁷. Non va dimenticato, del resto, che nell'azione di Orlando (perché di *azione* si tratta, non solo di *pensiero*) i mezzi di un tale programma scientifico sono anche quelli, al tempo rivoluzionari, della rinnovazione dei generi e dei veicoli della letteratura giuridica. Non si può non convenire, insomma, che gli scopi che Orlando si poneva erano assai meritevoli, tanto che tutt'oggi necessitano di essere sempre rinverditi.

Quello che si può sicuramente ipotizzare, tuttavia, è che nel contesto attuale "un po' di Rava" possa solo giovare a una ineludibile "matrice orlandiana", non per contrastarla o superarla integralmente, dunque, ma per correggerne gli eccessi (che, occorre ribadirlo, non erano dell'Orlando intellettuale e uomo del suo tempo a tutto tondo), e per evitare che la solida costruzione di un metodo giuridico, e come tale distinguibile da altri metodi scientifici, si traduca nella formazione di un'identità esclusivamente autoreferenziale e, così, nella produzione di un *complesso identitario*.

Su questo complesso occorre soffermarsi brevemente.

Si tratta di una situazione nella quale il soggetto – nel caso, il giurista – anziché arricchirsi nel suo sapere (oltre che nella sua dimensione *lato sensu* esistenziale e, in ipotesi, professionale) per via di confronto e di conflitto (perché no?) con altri saperi, finisce per guardare alla realtà che lo circonda con una sola lente: quindi con un atteggiamento totalizzante e quasi religioso, che del pluralismo disciplinare (curiosamente) si nutre, sia pur in modo particolare, vale a dire purché quel pluralismo rimanga *ben definito*, capace, cioè, distinguere esperienze singolarmente e simultaneamente indipendenti l'una dall'altra. È

²⁷ V. il "classico" saggio su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. Giur.*, XLII, 1, 1889, e in V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 3 ss.

fenomeno che, recentemente, un noto studioso (un classicista) ha sintetizzato come segue²⁸:

La religione dell'identità consiste dunque in un monoteismo che ha contemporaneamente assetto politeista, perché non solo ammette, ma esige l'esistenza di altre identità. Salvo che, da buon monoteista, l'identitario 'duro' non presenta alcuna curiosità per le culture diverse da quella che ritiene essere la propria. Sa che queste culture esistono, anzi sa che ci devono essere (...) per potersi contrapporre ad esse. (...) La propria identità basta e avanza, è su di essa che bisogna concentrarsi, isolandone i presunti tratti distintivi, scavando nelle sue profondità come se si trattasse di un metallo prezioso che (...) è vist[o] come un'inesauribile fonte di arricchimento identitario.

Un tale esito – è quasi superfluo puntualizzarlo – non sarebbe piaciuto neppure a Orlando. E per Rava (è altrettanto superfluo enfatizzarlo) sarebbe stato nefasto, perché ne avrebbe fatto le spese il diritto stesso, marginalizzato da altre irresistibili, e via via più numerose, *funzioni* della società, dell'economia e della cultura, lasciate libere di operare arbitrariamente perché disposte su strade non comunicanti con quelle della razionalizzazione giuridica e dell'azione pubblica.

La Scienza dell'amministrazione, in questa seconda prospettiva, avrebbe potuto, e può, svolgere un ruolo di *mediazione istituzionale*, di *inculturazione* (se si vuole) delle discipline e dei saperi *altri* rispetto a quello giuridico, per farli transitare nel modo migliore nelle discussioni dei giuristi pubblicisti (e non solo) e all'interno della *machinery* delle istituzioni pubbliche, e renderli per tale via concretamente cooperativi alle finalità ultime di uno Stato in condizione di intensissimo cambiamento.

3. Scienza dell'amministrazione: ampiezza e parabola di una disciplina e delle sue relazioni, dallo slancio iniziale alla successiva frammentazione

Ma quale fine ha fatto la Scienza dell'amministrazione?²⁹

A questo punto della riflessione, domandarselo non è lecito, è doveroso. Se ad essa venivano attribuiti, da taluni, così grandi virtù e potenzialità, è fisiologico comprendere se le attese siano state o meno soddisfatte. Ed è curioso constatare che quella che ha percorso la disciplina in esame è stata una vera e propria *parabola*, una traiettoria che, in effetti, si è avviata con molte speranze, e con scelte "accademiche" anche assai coraggiose, e che, tuttavia, ben presto, si è spenta, con l'ufficiale fuoruscita della disciplina stessa dalle scienze impartite nelle Facoltà

²⁸ M. Bettini, *Hai sbagliato foresta. Il furore dell'identità*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 53.

²⁹ In tema v. C. Mozzarelli, S. Nespor, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Marsilio, Venezia, 1981, in part. p. 19 ss. Ma v. anche G. Berti, V. Angiolini, *Scienza dell'amministrazione*, in *Enc. dir.*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 927 ss.

giuridiche e, di conseguenza, dai saperi di cui è opportuno che il giurista (anche amministrativista) possa impadronirsi³⁰.

Le tappe di questa (lunga) parabola sono sostanzialmente tre.

La prima ha preso avvio con l'episodio già segnalato in precedenza, nel 1875, allorché si è fatta pionieristicamente strada l'idea che nelle Facoltà giuridiche i pilastri della formazione *stricto sensu* giuridica potessero accompagnarsi con lo studio di discipline atte a comunicare ai "giuristi in formazione" nozioni e sensibilità strumentali a collocare il proprio sapere in un contesto di crescente complessità sociale, economica e istituzionale.

Lo spunto veniva dall'allora Ministro dell'istruzione Ruggiero Bonghi e, precisamente, dal r.d. 11 ottobre 1875, n. 2775, contenente il nuovo regolamento speciale della Facoltà di Giurisprudenza³¹, al cui art. 7 si trovavano elencate, come corsi finalizzati al compimento dello studio delle cc.dd. "scienze politiche", le materie "altre" (tra cui la Scienza dell'amministrazione), su cui si è tenuto il dibattito parlamentare già citato, con la presa di posizione di Angelo Messedaglia.

Come ricorda anche Luigi Rava³², un tale spunto non ebbe grande successo, e ciò proprio a causa del dibattito qui rievocato, utilizzato come pretesto per una vera crisi di Governo, ad esito della quale la nuova normativa fu ritirata (o meglio superata dal r.d. 8 ottobre 1876, n. 3434). Tuttavia, pur lasciata l'iniziativa all'autonomia (diremmo oggi) delle singole sedi (v. art. 6 del r.d. n. 3434/1876 cit.), «le cattedre complementari sorsero man mano nelle varie università, e fecero buona prova»³³, tanto che, nella nuova normativa del 1885 (che risale all'opera del Ministro Michele Coppino: v. r.d. 22 ottobre, n. 3440), la Scienza dell'amministrazione è promossa a insegnamento ufficiale e obbligatorio, abbinata proprio al Diritto amministrativo, in un'unica "materia" biennale, «Scienza dell'amministrazione e Diritto amministrativo» (art. 1)³⁴.

Si apre in questo momento la seconda fase della disciplina. Ed è una fase, inizialmente anche incoraggiante e piuttosto durevole, che prosegue fino al 1935, ossia fino alla cancellazione, o – come è stato efficacemente scritto – allo

³⁰ Su questa parabola (ricostruita attraverso le evoluzioni del pensiero di un autorevole amministrativista) v. A. Rapini, *Una scienza per la "felicità dei cittadini": la traiettoria di Giovanni Vacchelli (1866/1940)*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Alla ricerca*, cit., p. 275 ss. V. quindi Id., *A Social History of Administrative Science in Italy. Planning a State of Happiness from Liberalism to Fascism* (in corso di pubblicazione per Palgrave Macmillan).

³¹ Il testo di questo regolamento si può facilmente consultare in A.M. Giomaro, *La formazione del giurista nel XIX secolo. Il caso della "libera" Università di Urbino (quasi una cronaca)*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 68, n. 3-4/2017, p. 455-456.

³² Cfr. sempre L. Rava, *La contabilità di Stato ed i suoi problemi attuali in relazione alla finanza e al diritto* (1894), in Id., *Un pensiero per lo Stato*, cit., p. 98.

³³ Ibid., p. 98.

³⁴ Anche il testo di questo nuovo regolamento è consultabile in A.M. Giomaro, *La formazione del giurista*, cit., p. 473-476.

«sfarinamento»³⁵ della materia stessa, formalmente ad opera del Ministro Cesare Maria De Vecchi³⁶, che la “asportò”, per così dire, non solo dalle Facoltà giuridiche, ma anche dall’ordinamento della Facoltà di Scienze Politiche, nata nel 1925³⁷. In verità si è trattata di una lenta agonia, di una consunzione graduale, che ha visto attive “forze” diverse, eppure convergenti.

La spiegazione più diffusa vede concordi, oramai, molti interpreti, attribuisce un peso fondamentale all’affermazione progressiva della lezione, sopra riassunta, di Vittorio Emanuele Orlando e della Scuola italiana di diritto pubblico, ed è stata bene riassunta in questo modo³⁸:

La ‘svolta’ orlandiana, coeva (...) a questi sviluppi, si presenta come una duplice impresa di razionalizzazione: duplice – si badi – nel senso di presentarsi con due facce tra loro connesse. Da un lato, essa è operazione di ripensamento e sistemazione scientifico-disciplinare; dall’altro, essa è fissazione e validazione della forma assunta dallo Stato italiano sul finire dell’Ottocento.

Dunque, in primo luogo, il diritto amministrativo si trasforma in senso disciplinare e accademico. Vengono così superate le contiguità con altri ambiti del diritto: tanto con il diritto civile che con il costituzionale, e non da ultima con la scienza dell’amministrazione (...). I materiali di discipline altre cessano così di arricchire – o ‘contaminare’ – il ragionamento dell’amministrativista.

In secondo luogo, e congiuntamente, si riduce la distanza del giurista dagli ordinamenti amministrativi e dalle norme positive che li regolano, delle quali ora il pensiero giuridico-amministrativo si propone di costituire l’intelaiatura razionale. Infatti, la ribadita distinzione tra legge e diritto (o ‘scienza del diritto’) darà in realtà luogo a un vicendevole, ineludibile modellamento dell’ordinamento sulla dottrina e viceversa.

Ma al centro di uno e dell’altra sta ora – ed è profilo tipico di questa stagione di studi – un’amministrazione pubblica ‘sovrana’, che per dirigere la società (o la nazione, ormai nel suo pieno farsi) deve esserle ragionevolmente sovraordinata. Certo, tale potestà pubblica deve sempre aderire ai principi liberali, ma questa volta ponendosi l’accento sull’esigenza di un più esteso intervento e di un più perentorio comando. (...).

Correlativamente, se qualcuno aveva pensato il diritto amministrativo come ‘diritto civile nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione’ ora esso è davvero e pienamente diritto dell’amministrazione pubblica nei suoi rapporti con la società civile. È un diritto che deve potere articolare nei confronti del cittadino «supremazia», «unilateralità», «limitata responsabilità» (...). E la scienza che lo pensa deve, a sua volta, costruire questi concetti come concetti informativi dell’amministrazione. Essa è perciò scienza di un diritto amministrativo ‘nazionale’, non solo né tanto perché aderisce ai dettami di una scuola giuridica, quella orlandiana, che ‘nazionale’ vuole denominarsi; ma

³⁵ Così A. Rapini, E. Pavan, *Reti, poteri e confini nelle “discipline amministrative” italiane (1885-1935): per una storia sociale delle idee*, in *Italia contemporanea*, agosto 2022, n. 199, p. 21.

³⁶ V. il r.d. 28 novembre 1935, n. 2044.

³⁷ In argomento v. il saggio di M. Caravale, *Per una storia della Facoltà di Scienze politiche in Italia: il caso di Roma*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/1995, p. 17 ss.

³⁸ F. Rugge, *Il problema dell’amministrazione*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Diritto*, Treccani, Roma, 2012, p. 327 ss.

anche perché, dismessa ogni polemica, ipostatizza un ordinamento che intende dare vertebratura a uno Stato e a una società compiutamente nazionali (...).

Come è stato recentemente, e attentamente, ricostruito – anche con l’ausilio dei metodi di *social network analysis*, che sono tipici di scienze non giuridiche, e precisamente delle scienze sociali³⁹ – la lettura da ultimo riproposta non corrisponde solo alla registrazione del successo scientifico di una specifica metodologia giuridica. È lo specchio di una ampia e articolata operazione universitaria, che si è svolta, per lo più, nelle sedi concorsuali, dunque nel momento in cui si andava selezionando la classe docente.

Lo spoglio delle procedure selettive dei professori ordinari su “Scienza dell’amministrazione e Diritto amministrativo” svoltesi tra il 1885 e il 1935, con elaborazione dei relativi dati, dimostra che vi è stata, nel tempo, una vera e propria evoluzione del *core* delle procedure in questione, ossia del gruppo di studiosi più presenti, e così più influenti, nelle relative dinamiche.

Fino al 1915, infatti, il *core* è stato oggetto di un processo di graduale *ripopolamento*, con uscita progressiva di professori più anziani e con ingresso graduale di studiosi più giovani e destinati a divenire rapidamente insigni, non a caso esponenti del raggruppamento orlandiano “in formazione”, tra cui si segnalano soprattutto Federico Cammeo (1872-1939), Vittorio Brondi (1863-1932), Santi Romano (1875-1947).

Al centro di quel *core* si trovavano ancora due personalità importanti per l’epoca, Federico Persico (1829-1919) e Alfredo Codacci Pisanelli (1861-1929); due campioni, per così dire, di visioni opposte, essendo il primo aduso alle contaminazioni con discipline e saperi altri – assieme ad un altro portavoce di tale approccio, Carlo Francesco Ferraris (1850-1924), che era vicino anche ad Angelo Messedaglia, con il quale aveva cooperato per la recezione in Italia, dalla Germania, delle opere di Lorenz Von Stein (1815-1890)⁴⁰ – e dimostrandosi il secondo, invece, “più deciso di Orlando”, ossia impegnato a negare addirittura la stessa autonomia della Scienza dell’amministrazione⁴¹.

In un secondo momento, che si può collocare dal 1920 al 1935 (giòva ricordare che la Grande Guerra aveva pressoché interrotto qualsiasi dinamica concorsuale, almeno fino al 1919), il «nucleo di coordinamento»⁴² delle reti concorsuali è molto più ridotto ed è caratterizzato dalla presenza costante di quattro grandi giuristi, ossia, oltre a Cammeo e Santi Romano, già citati e “consacrati”, anche di Umberto Borsi (1878-1961) e Oreste Ranelletti (1868-1956):

³⁹ V. il già ricordato studio di A. Rapini, E. Pavan, *Reti, poteri e confini*, cit.

⁴⁰ L’importanza di Ferraris è riconosciuta espressamente nella voce di G. Capitani, *Scienza dell’amministrazione*, in *D. It.*, XXI, Parte Prima, 1927, Utet, Torino, p. 795 ss.

⁴¹ Cfr. specialmente A. Codacci Pisanelli, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e che sia la scienza dell’amministrazione: prolusione letta nella R. Università di Pavia il dì 11 gennaio 1887*, L. Vallardi, Milano, 1887.

⁴² Così sempre A. Rapini, E. Pavan, *Reti, poteri e confini*, cit., p. 36.

tutti questi Autori erano legati, più o meno direttamente, alla lezione orlandiana, ormai preminente nella definizione, tramite concorso, di ciò che potesse rappresentare il «*nomos* della disciplina»⁴³.

È per tale via che, all'atto della formale soppressione nel 1935, la Scienza dell'amministrazione, nel suo ruolo di disciplina "ponte" tra saperi diversi, in funzione di arricchimento e formazione consapevole del giurista nei confronti delle innumerevoli e più attuali questioni sociali ed economiche, era già stata sostanzialmente abbandonata per via di graduale e incrementale definizione concorsuale di standard metodologici e contenutistici non proprio sintonici, da osservarsi da parte di ogni candidato per essere promosso al ruolo di professore a tutti gli effetti⁴⁴.

Gli studi che hanno confermato con i numeri la parabola così descritta hanno anche annotato come, con l'istituzione nel 1925 della Facoltà di Scienze Politiche (già menzionata), il movimento volto a *disaggregare* la Scienza dell'amministrazione, sottraendola all'ambito dei saperi giuridici e ai relativi percorsi formativi, e articolandola in molteplici *specializzazioni singolari*, abbia aperto una terza fase di questa particolare disciplina, ossia il lunghissimo periodo (che, a ben vedere, dura tuttora) nel quale, per un verso, la materia è diventata oggetto degli approfondimenti di altre scienze (quella politica e, gradualmente, quella economica), per altro verso, invece, essa si è quasi volatilizzata, a vantaggio di una frammentazione specializzante dei saperi che vi si coordinavano necessariamente perché concepiti nella comune finalizzazione pubblica.

D'altra parte, se si "salta" a ciò che oggi significa la Scienza dell'amministrazione, possiamo avere una pratica espressione della volatilizzazione in questione anche soltanto ponendo attenzione alla lettura del testo vigente della specifica classe di laurea (L-16) in «*Scienze dell'Amministrazione e dell'Organizzazione*»⁴⁵, le cui «aree» sono, oltre a quella «giuridica» (che in qualche modo testimonia il punto di partenza dell'intera vicenda disciplinare), quella «storico, politico e sociale», quella «statistico-economica», quella «socio-politologica», quella «economico-aziendale», nonché quella «socio-psicologica».

È facile comprendere, allora, che, in ciò che si potrebbe definire come *latitanza istituzionale* di una disciplina capace di fare, come si è accennato, da "ponte" tra saperi giuridici e saperi non giuridici (si potrebbe qualificare la condizione attuale come *postdisciplinarità*⁴⁶), tutto il dibattito che oggi si svolge sulle relazioni tra detti saperi è consegnato a un paradigma di *multidisciplinarietà* o *pluridisciplinarietà*, che tanto è potenzialmente forte "in verticale" (*i.e.* nelle azioni di

⁴³ Ibid., p. 39.

⁴⁴ L'abbandono in questione è del tutto consacrato nella voce di U. Forti, *Amministrazione (scienza dell')*, in *N. Dig. It.*, 1, Utet, Torino, 1937, in part. p. 404.

⁴⁵ Cfr. il d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (corsivo aggiunto).

⁴⁶ Così A. Rapini, *Una scienza*, cit., p. 294.

ricerca e di formazione specialistiche), quanto è debole “in orizzontale” (i.e. nella capacità di dialogo, interazione e contaminazione tra saperi). E che postula, in definitiva, che si discuta, sia pur con una estrema varietà di approcci interdisciplinari, di movimenti o sforzi comunque orientati alla costituzione di *arene funzionali* di analisi, studio e formazione.

D'altra parte, l'istanza di *connessioni utili*, come si è constatato, è sempre più sentita, rimanendo costantemente in gioco – anche nelle *transizioni* presenti – l'esigenza di trasferire o tradurre in modo efficace ed efficiente su fattispecie in estrema trasformazione le riflessioni che il diritto elabora sull'ordinamento giuridico quale luogo di equilibrio e razionalizzazione, per il perseguimento di specifici obiettivi e per il rispetto trasversale di altrettanto fondamentali principi (e correlati diritti e libertà).

4. Il rilancio della Scienza dell'amministrazione nella lezione di Feliciano Benvenuti e la comparsa di un tema epistemologico e di un tema etico

Dal punto di vista teorico, in verità, la terza fase delle vicende della scienza dell'amministrazione non è, né è stata, soltanto fase di costante allontanamento dalle scienze giuridiche.

Valga per tutte, ad esempio, l'esperienza di rilancio esplicito del dialogo con il diritto amministrativo che avviene negli anni Cinquanta del Novecento, dapprima con la celebrazione, a Varenna, del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (26-29 settembre 1955)⁴⁷, quindi nel 1959, allorché, a Milano, dal Comune e dalla Provincia, viene fondato l'ISAP (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica)⁴⁸. Ma non va dimenticata l'istituzione, sin dal 1955, del Corso di perfezionamento in Scienze Amministrative presso l'Università di Bologna, poi trasformato, nel 1988, nella Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA), tuttora operante quale baluardo riconosciuto e autorevole, sul piano universitario, del radicamento giuspubblicistico di tali percorsi formativi⁴⁹.

Nelle prime due circostanze, una parte “forte”, se non determinante, è giocata da Feliciano Benvenuti (che è stato il primo Presidente dell'ISAP), il quale ha seguito con attenzione il tema del rapporto tra diritto amministrativo, amministrazione e *realtà*, portando a maturazione, anche in seguito, una riflessione che si evolve fino alla fine degli anni Ottanta, con risultati che sono tanto curiosi quanto interessanti. A prova ulteriore – se si consente il parallelismo che anima

⁴⁷ V. gli *Atti del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna 26-29 settembre 1955)*, Giuffrè, Milano, 1957.

⁴⁸ Riconosciuto poi con d.p.r. 18 agosto 1964, n. 1268. L'attività dell'Istituto – oggi in liquidazione – è durata a lungo e ha prodotto innumerevoli e importanti ricerche: v. E. Rotelli, G. Roscio, O. Caputo (a cura di), *L'amministrazione pubblica nella ricerca ISAP. Catalogo 1962-2002*, Giuffrè, Milano, 2002.

⁴⁹ <https://spec.unibo.it/spisa/it>.

questo contributo sin dal suo esordio – che esiste un legame molto stretto tra le mutazioni importanti che gli amministrativisti, e i giuspubblicisti in generale, hanno fronteggiato dagli *anni Ottanta* del XIX Secolo e quelle che questa stessa categoria di studiosi ha intravisto già a decorrere, per l'appunto, dagli *anni Ottanta* del XX Secolo.

Sul piano (stretto) del rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione (e dunque con un'intenzione di rilancio sia della seconda disciplina in sé e per sé considerata, sia, specialmente, dello studio congiunto della stessa con la prima), può essere opportuno considerare due scritti benvenutiani, le *Premesse giuridiche allo studio della scienza dell'amministrazione*, del 1957 (ed è scritto contenuto negli Atti del Convegno sopra ricordato⁵⁰), nonché il testo del 1986 intitolato *Per un'autonoma scienza dell'amministrazione*, che alle *Premesse* si richiama testualmente, quasi per riprendere il medesimo discorso⁵¹.

Il primo dei due contributi "riannoda" i fili della storia del rapporto tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, partendo dalla constatazione che il diritto amministrativo si sarebbe evoluto nel mezzo di una serie di «sfasature tra scienza e realtà», che hanno dato luogo progressivamente ad alcune «deficienze», sia «intrinseche», sia «estrinseche»⁵².

Da un lato, infatti, secondo questo Autore, lo sviluppo storico del diritto amministrativo avrebbe risentito moltissimo della combinazione di tre diversi fattori: la teoria dell'amministrazione come struttura del potere esecutivo; la teoria dell'atto amministrativo come entità formale; la teoria dei rapporti giuridici come rapporti tra elementi concretamente azionabili di fronte ai giudici. Si tratterebbe, sempre secondo Benvenuti, di una costruzione «perfezionata oggidi in un elegante ma astratto sistema»⁵³, che non coglie i cambiamenti del fenomeno amministrativo, il quale vede sempre più coinvolti soggetti privati, ha ampliato di molto, nello Stato, il campo e la tipologia degli interessi pubblici, e, cosa non indifferente, postula, per realizzarsi in modo compatibile con l'obiettivo di tutelare integralmente il singolo individuo, un controllo giurisdizionale che non sia più soltanto esteriore.

Dall'altro lato, poi, la cristallizzazione autoreferenziale del corpo tecnico del diritto amministrativo sarebbe stata anche causata dall'assenza della «critica della scienza», intesa quest'ultima non come «critica interna» (di solito, anzi,

⁵⁰ F. Benvenuti, *Premesse giuridiche allo studio della scienza dell'amministrazione*, in *Atti del I Convegno*, cit., 85 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, II, Vita&Pensiero, Milano, 2006, p. 1587 ss. Questo testo era stato preceduto anche da *La scienza della pubblica amministrazione come sistema*, in *Riv. int. scienze soc.*, 1957, n. LXV, IV ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, II, cit., p. 1493 ss. Ma v. anche Id., *L'amministrazione come prassi e come scienza* (inedito 1961), in *Amministrare*, n. 2/2005, p. 183 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, V, cit., p. 4535 ss.

⁵¹ F. Benvenuti, *Per un'autonoma scienza dell'amministrazione*, in *Amministrare*, n. 2/1986, 213 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, V, cit., p. 3893 ss.

⁵² F. Benvenuti, *Premesse giuridiche*, cit., p. 1588.

⁵³ Ibid., p. 1589.

«molto avveduta»), ma come «critica esterna», ossia come critica «che, provenendo dagli altri campi di indagine dei medesimi fenomeni consente di saggiare il dimensionamento del campo interno e la validità più generale delle sue costruzioni»⁵⁴.

Ebbene, per questo Autore, ciò che sarebbe mancato è proprio la «più particolare scienza dell'amministrazione, che, dovendo analizzare i fenomeni dell'amministrare nei loro interni profili politici, tecnici e sociali, avrebbe dovuto richiamare la scienza del diritto ad una maggiore aderenza alla mutata e mutantesi realtà»⁵⁵. E si dovrebbe trattare – il dato è molto importante – di una disciplina fortemente correlata allo studio del diritto amministrativo, sia perché entrambe le discipline hanno il *medesimo oggetto* (l'amministrazione), sia perché quell'oggetto, nel mutato contesto dell'ordinamento (costituzionale repubblicano), non può che soggiacere ad alcuni (e dunque comuni, e giuridici) «punti fermi», ossia: «a) quei principi che discendono da una idea dello statalismo che fa dello Stato un soggetto tra tutti i soggetti; b) quelli che discendono dal valore assegnato alla legge come parola che impegna tutti i centri di forza della società; c) quegli altri che derivano dal posto fatto alla persona in quanto simile ad ogni altra persona e perciò come soggetto rispetto a tutti gli altri soggetti»⁵⁶.

È chiaro che, alla luce di questo ragionamento, la funzione della scienza dell'amministrazione come fattore di essenziale condivisione, sul piano dell'effettività dell'azione amministrativa, di un quadro di riferimento ordinamentale che deve saper alimentare anche la scienza del diritto amministrativo torna sempre ad essere configurata come funzione “ponte”: come ruolo che è davvero rilevante per il giurista amministrativista, perché gli consente di capire come fare, *nella realtà*, a trasmettere all'oggetto del suo studio le linee precettive fondamentali che l'ordinamento impone all'azione e all'organizzazione amministrative.

Che questo sia il *focus* principale del rilancio della comunicazione tra diritto amministrativo e una nuova, e pur autonoma, profittevole, Scienza dell'amministrazione è il messaggio che Benvenuti sottolinea nuovamente anche nello scritto del 1986, che prova a “mettere a terra”, ulteriormente, la funzione della disciplina, dimostrando quali siano i *nessi logici* che la rendono indispensabile e che, al contempo, impediscono per definizione di configurarne i risultati come del tutto irrilevanti.

In proposito si consideri una serie di affermazioni, prese da quest'ultimo scritto e qui ordinate in successione, come *stadi* – qui riprodotti per punti – di un'argomentazione molto più complessa⁵⁷:

⁵⁴ Ibid., p. 1589.

⁵⁵ Ibid., p. 1590.

⁵⁶ Ibid. p. 1592.

⁵⁷ Cfr. F. Benvenuti, *Per un'autonoma scienza*, cit., p. 3901 ss.

- «il punto di partenza deve (...) essere quello della comprensione del fenomeno amministrativo nella sua realtà»;
- «se vogliamo pensare alla realtà di un fenomeno amministrativo dell'amministrazione diverso dalla realtà del fenomeno giuridico dell'amministrazione come di quello politico e sociologico, dobbiamo riconoscere innanzitutto che queste diverse fenomenologie non esauriscono la realtà oggettiva»;
- «occorre trovare un momento interno al fenomeno considerato, momento interno che, nelle scienze, è sempre individuato in una o più relazioni tra gli elementi che appartengono al loro oggetto»;
- «o queste scienze esauriscono la possibilità di comprensione del fenomeno amministrativo, ovvero esse lo comprendono nei limiti in cui questo fenomeno entra (e può essere considerato) nell'ambito di un altro fenomeno come è il diritto o la società o l'economicità di una azione»;
- «l'amministrazione ha sempre una funzione di mediazione e cioè appare come il momento di risoluzione di una forza (...) politica verso (...) la realtà effettuale»; «è un momento intermedio»;
- «A [l'amministrazione; N.d.r.] è il termine intermedio e necessario tra un termine P e un termine T, intendendosi per P il programma e per T la comprensione di quelle tecniche nelle quali si risolve di volta in volta la realtà effettuale»;
- A «assume (...) una inevitabile funzione di resistenza»;
- «L'amministrazione da questo punto di vista è anche P, il quale però è ormai P di A e appunto così è elemento interno a quel fenomeno e può diventare oggetto di una autonoma valutazione di scienza dell'amministrazione»;
- «Anche questo [T; N.d.r.], che pure è costituito da fatti estranei all'amministrazione, entra a far parte del fenomeno amministrativo nei limiti in cui è assunto in esso come T di A»;
- «E, infine, proprio attraverso la mediazione di A, come il fattore P influenza T, analogamente il fattore T influenza P, dimostrandosi così non solo i limiti che la realtà pone ai progetti e inversamente la capacità dei progetti di incidere sulla realtà, ma la autonoma funzione condizionante di entrambi che spetta al fenomeno amministrativo».

Da una parte, dunque, Benvenuti cerca di dimostrare, *more geometrico*, che la scienza dell'amministrazione è autonoma perché coglie i rapporti e le espressioni di quella dimensione reale senza cui l'ordinamento non può darsi e da cui è al contempo innervato e condizionato; dall'altra, però, cerca anche di schematizzare in modo estremo i vantaggi che può comportare questo studio sulle relazioni cui dà vita il fenomeno amministrativo, considerato, per l'appunto, nella sua realtà: la contezza di quelle stesse relazioni, infatti, rende possibile scomporre l'amministrazione in *sub-fenomeni*, seguire le catene che li legano in progressione, misurarne gli effetti e l'adeguatezza, disegnarne istituzionalmente i contorni in maniera più consapevole, e, se del caso, programmarne *quasi* matematicamente l'andamento (quest'ultima notazione, in tempi di propensione al *design* algoritmico, è molto interessante).

Verrebbe da dire, al cospetto di tali osservazioni, che, se si applicasse oggi un simile punto di vista, recuperata la scienza dell'amministrazione come disciplina autonoma e non più frammentata o "sfarinata", il rapporto tra saperi

giuridici dell'amministrativista e saperi altri, non giuridici, troverebbe agevolmente nella scienza "intermedia" lo spazio per la sua più consona espressione; e sarebbe uno spazio non tanto di interdisciplinarietà, ma di transdisciplinarietà, o di *complementarità*, perché è l'unione o l'aggregazione degli approcci a consentire una visione articolata e piena del fenomeno amministrativo.

Ma c'è dell'altro.

Nelle riflessioni benvenutiane sulla scienza dell'amministrazione si scorge il germe di una meditazione che, lungi dal complicare il quadro, lo allarga di molto e, ciò facendo, lo semplifica (si fa per dire) al livello della risoluzione di presupposti *problemi di natura epistemologica*.

È una meditazione, anch'essa, che si lega all'istanza (assunta dall'Autore) di critica (dall'esterno) della scienza del diritto amministrativo, e alla scoperta dei limiti, o dei confini, dei dispositivi istituzionali totalizzanti che il diritto *tout court* ha saputo costruire tra Ottocento e Novecento e vuole costantemente riaffermare. Ed è una meditazione, altresì, che chiama in gioco, direttamente, il giurista e la sua responsabilità, in una cornice di senso in cui tale responsabilità è cosciente, e dunque attivabile, soltanto al cospetto di un ampliamento di orizzonte ulteriore o, meglio, di un approfondimento (anche in tal caso) dei propri saperi e dell'*umanità* complessiva del loro riferimento.

Sono due le occasioni che spingono Benvenuti a superare o allargare i termini degli studi fino ad allora compiuti all'interno del suo itinerario scientifico. E sono due occasioni apparentemente minori, la prima della quale è a sua volta anche un po' enigmatica.

Con ciò ci si riferisce al saggio *Caso e incertezza del diritto*, del 1988, pubblicato negli *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*⁵⁸, e ad un breve pezzo di dieci anni dopo (più d'occasione, ma sempre a proseguimento di una riflessione, evidentemente, mai conclusa): *Ancora sull'eticità del diritto*⁵⁹.

In *Caso e incertezza del diritto*, l'Autore, dopo aver rievocato, quasi in un *divertissement*, alcuni eventi storici – presi dall'evoluzione delle istituzioni di Roma antica (l'uccisione della giovane Virginia da parte del padre, nel 449 a.C., perché sottrattagli con uno stratagemma illecito dal decemviro Appio Claudio, che di lei si era invaghito, e che, però, ciò facendo, ha contribuito, con lo scandalo che ne è seguito, alla ribellione che ha posto fine al decemvirato) come dalle vicende della Repubblica di Venezia (il fallimento della congiura del Tiepolo del 1310, nata dopo la famosa "serrata del Maggior Consiglio", avvenuta nel 1297, e sedata in uno scontro armato all'ingresso dell'odierna Piazza San Marco, a causa dello scompiglio che tra le fila dei congiurati era stato destato dalla morte del capofila

⁵⁸ F. Benvenuti, *Caso e incertezza del diritto*, in *Scritti Giannini*, II, Giuffrè, Milano, 1988, p. 29 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, V, cit., p. 4023 ss.

⁵⁹ F. Benvenuti, *Ancora sull'eticità del diritto*, in *Per sovrana risoluzione. Studi in ricordo di Amedeo Tagliaferri*, Ediz. della Laguna, Monfalcone, 1998, p. 59 ss., ora in Id., *Scritti giuridici*, V, cit., p. 4509 ss.

di una delle loro armate, a causa di un mortaio di pietra gettatogli in testa da Giustina Bosio, da lì in poi nota come la *vecia del morter*, una donna spaventata e destata dal clamore delle armi) – annota che l'evoluzione degli ordinamenti giuridici può dipendere anche da situazioni irrazionali, casuali, e che, in generale, tutta la vita del diritto è «continuamente sottoposta alle tensioni che in essa determinano gli accadimenti»: dunque – conclude subito Benvenuti – il diritto «non è mai certo nel senso di una sua stabilità; esso, invero, è un sistema instabile nel senso in cui vale questo concetto nelle scienze fisiche»⁶⁰.

Ciò premesso, l'Autore – che evidentemente è rimasto affascinato dalle più importanti acquisizioni teoriche che la filosofia della scienza ha compiuto: nello scritto alcune citazioni vanno a Ernest Nagel, Thomas Kuhn, Paul Feyerabend, Imre Lakatos – passa ad affermazioni generali, che meritano di essere parzialmente riprese⁶¹:

Il caso, da qualunque cosa possa essere originato, sia esso voluto o no, va accettato come origine del sistema, ed è perciò che il sistema è fondamentalmente, come tale, incerto.

Lo studio del sistema è, per questo, un movimento aperto e ad esso compete la rigorosità del metodo, non la indiscutibilità dei risultati.

Ma proprio la rigorosità del metodo (percezione degli elementi del sistema e misurazione della loro dinamica), superata ogni meccanica utilizzazione del principio di causalità, è, non diversamente da quanto avviene per le scienze naturali, (unica) garanzia della sua scientificità.

Ancora⁶²:

Per quanto possa sembrare un paradosso si deve riconoscere che il diritto è un insieme instabile nel quale si manifestano fenomeni irreversibili: che il diritto, dunque, è anch'esso frutto del caso, non tanto inteso come una provvidenza cieca o una umana eventualità, ma come l'occasione per una nuova razionalità. La quale non può più essere identificata con la certezza, ma esige dall'uomo quella risposta di responsabilità che ne costituisce il più profondo equilibrio.

Da questi estratti si desume che, nello stesso periodo in cui prova a riprendere e a riqualificare scientificamente la disciplina della Scienza dell'amministrazione sotto l'egida della bandiera del "ritorno alla realtà", Benvenuti sente tutto l'influsso della storicità e della relatività del fenomeno giuridico, specie nella sua interazione con le forze che lo condizionano: in molti casi in modo determinante, rivoluzionario, in altri casi in modo non meno decisivo, ma ordinario, ossia nell'attrito che i precetti giuridici e le loro concettualizzazioni sperimentano con le fattispecie che si trovano a regolare caso per caso.

⁶⁰ F. Benvenuti, *Caso e incertezza*, cit., p. 4031.

⁶¹ *Ibid.*, p. 4032.

⁶² *Ibid.*, p. 4035-4036.

Nell'una come nell'altra ipotesi, l'Autore percepisce l'incertezza (*rectius*: l'instabilità) dell'ordinamento e vede nelle dinamiche con cui esso cerca di essere continuamente rispondente alle sue funzioni il luogo in cui si misurano e si equilibrano reciprocamente sia le istanze (necessarie, ed esse stesse scientifiche proprio perché animate dalla ricerca del rigore come elemento di riconoscimento metodologico) della certezza tecnico-giuridica, sia le istanze (sfidanti e suscettibili, così, o di aggiustamenti o di riconferme o di cambiamenti di grande entità) dei "casi", di ciò che più rappresenta la porosità del fenomeno giuridico. Il giurista dev'essere in grado di porsi al centro di questa dialettica, rispondendo al suo ruolo in modo responsabile. Nel modo che, in *Ancora sull'eticità del diritto*, viene compendiato nella maniera seguente⁶³:

È così che si evidenzia il problema del metodo che approda, infine, al grande di lemma costituito dalle due tendenze interpretative e ricostruttive dell'ordinamento giuridico, quella che privilegia la *Begriffsjurisprudenz* e al suo contrario la *Interessenjurisprudenz*.

(...) io vorrei privilegiare la prima nel senso di attribuire questa come *pàthos* dell'interprete e la seconda come *sophía* del legislatore. Non si tratta, tuttavia, di due mondi separati: il legislatore non può intervenire nell'ordinamento contravvenendo ai suoi elementi costitutivi, né può il giurista interpretarlo senza tener conto delle ragioni del legislatore.

A fronte di queste parole, il pensiero non può non tornare alle espressioni utilizzate da Luigi Rava, laddove (come già visto) si insisteva sulla difficoltà estrema di separare il diritto *stricto sensu* considerato da ciò che la società e la politica si prefiggono, e dunque sull'opportunità – che, a questo punto, dovremmo meglio interpretare come *atto di responsabilità*, nel senso benvenutiano – che, nei saperi del giurista (e non solo dell'amministrativista) la dimensione tecnico-concettuale non sia disgiunta da una dimensione sociale, economica, culturale.

Il fatto è che, per Benvenuti – ed è questo un salto di qualità nella riflessione che fino a quel momento si è svolta sulla Scienza dell'amministrazione – coniugare le due dimensioni è ciò che di più naturale deve esserci tutte le volte che l'uomo si confronti con un *qualsiasi sistema instabile*: non è soltanto un problema di migliore adeguatezza degli strumenti del mestiere; è un problema epistemologico, che a sua volta, in quanto problema filosofico, stimola un problema etico.

5. (Comparative) Law &...: un percorso (a sua volta) disciplinare e uno spunto conclusivo.

Al termine di questa sorta di *passeggiata* nei problemi e nelle potenzialità cui, oggi come un tempo, dà luogo, sul piano formativo del giurista, la coltivazione

⁶³ F. Benvenuti, *Ancora sull'eticità*, cit., p. 4512.

della Scienza dell'amministrazione in uno con lo studio del Diritto amministrativo, può essere interessante evidenziare che, sempre a decorrere dagli anni Ottanta del Novecento, il *testimone* del dialogo tra saperi giuridici e saperi altri, in chiave di dialogo scientifico (e di "critica della scienza dall'esterno" nel senso anzidetto), è stato assunto, in Italia, soprattutto dalla comparazione.

Non è questa, certo, la sede per approfondire ruolo e articolazioni della comparazione giuridica, che è una realtà complessa, non solo perché la comparazione vive per definizione di confronti tra soluzioni o assetti normativi o istituzionali o sistemi giuridici differenti, ma anche per il fatto che essa è percorsa da altri, e molteplici, confronti di carattere metodologico. Non esiste, infatti, un solo metodo comparato; ne esistono tanti. Dunque, anche quando da non comparatisti si dialoga con comparatisti, è molto difficile capire con quale comparazione ci si sta confrontando, ossia con quale prospettiva metodologica si stia operando⁶⁴.

Eppure una simile complessità costituisce un aspetto rilevante, perché la constatazione di un pluralismo metodologico segna, come per qualunque disciplina scientifica, il fatto che anche la comparazione cambia nel tempo e che, pertanto, anche il diritto comparato è soggetto a queste mutazioni. Di più: il diritto comparato esige una certa attenzione al *discorso di contesto* e, nello specifico, a ciò che la comparazione vuole *di volta in volta* significare. Dunque il diritto comparato e la comparazione possono offrire, sul piano della ricerca come su quello della formazione del giurista, una serie assai varia di opportunità.

Per avvicinarmi più direttamente al tema, mi trovo costretto a fare qualche riferimento alla comunità accademica dalla quale provengo e a riprendere le annotazioni svolte anche in una recente iniziativa seminariale⁶⁵.

A Trento, nel 1987, a pochi anni dalla nascita della Facoltà giuridica (che si avvia tra il 1984 e il 1985, e che, ancora molto giovane, si orienta presto verso una forte identità comparatistica, posta in costante dialettica con i metodi e il patrimonio consolidati della scienza giuridica nazionale), un gruppo di studiosi, di estrazione prevalentemente civilistica, elabora alcune "tesi", volte ad affermare, come in un manifesto, che cosa sia il diritto comparato e, più specificamente, quali siano gli obiettivi della comparazione intesa come scienza.

È opportuno riprendere integralmente le "Tesi di Trento" (in *una* – giova precisarlo – delle sue più mature formulazioni⁶⁶):

⁶⁴ Per una rassegna delle diverse impostazioni v., recentemente, il ricchissimo contributo di M. Reimann, *Comparative Law. An Overview of the Discipline*, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. II, Chapter 4, Brill, Leiden, 2020.

⁶⁵ Più precisamente, al seminario *Il confronto nel metodo giuridico* (tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre il 1° marzo 2022).

⁶⁶ Cfr. in A. Gambaro, P.G. Monateri, R. Sacco, *Comparazione giuridica*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, III, Utet, Torino, 1988, p. 48 ss.

Prima tesi: Il compito della comparazione giuridica, senza il quale essa non sarebbe scienza, è l'acquisizione di una migliore conoscenza del diritto, così come in generale il compito di tutte le scienze comparatistiche è l'acquisizione di una migliore conoscenza dei dati appartenenti all'area a cui essa si applica. L'ulteriore ricerca e promozione del modello legale o interpretativo migliore sono risultati considerevolissimi della comparazione, ma quest'ultima rimane scienza anche se questi risultati fanno difetto.

Seconda tesi: La comparazione rivolge la sua attenzione ai vari fenomeni giuridici concretamente realizzati nel passato o nel presente, secondo un criterio per cui si considera reale ciò che è concretamente accaduto. In questo senso, la comparazione ha lo stesso criterio di validazione delle scienze storiche.

Terza tesi: La comparazione non produce risultati utili finché non si misurano le differenze che intercorrono fra i sistemi giuridici considerati. Non si fa comparazione finché ci si limita agli scambi culturali o all'esposizione parallela delle soluzioni esplicitate nelle diverse aree.

Quarta tesi: La conoscenza dei sistemi giuridici in forma comparativa ha il merito specifico di controllare la coerenza dei vari elementi presenti in ogni sistema, dopo aver identificato e ricostruito questi stessi elementi. In specie, essa controlla se le regole operazionali presenti nel sistema siano compatibili con le proposizioni teoretiche elaborate per rendere conoscibili le regole operazionali.

Quinta tesi: La conoscenza di un sistema giuridico non è monopolio del giurista appartenente al sistema dato; se da una parte è favorito dall'abbondanza delle informazioni, sarà però impacciato più di ogni altro dal presupposto che gli enunciati teoretici presenti nel sistema siano pienamente coerenti con le regole operazionali del sistema considerato.

Dalla lettura di queste proposizioni, ciò che emerge immediatamente è che il diritto comparato viene rappresentato come una disciplina che non ha uno scopo strettamente pratico, operativo. Emerge, cioè, che la comparazione serve innanzitutto a conoscere meglio il diritto, non solo quello riconducibile ad altre esperienze, ma specialmente il proprio. Il che non esclude, ovviamente, che si possa ricorrere alla comparazione anche per perfezionare una propria interpretazione o per suggerirne altre alla giurisprudenza o per trovare un modello normativo alternativo a quello esistente o una soluzione istituzionale innovativa, da proporre al legislatore *de jure condendo*. Il punto è, però, che il primo scopo è migliorare la conoscenza in generale. E si aggiunge che, in questa direzione, il "confronto" va svolto nel passato come nel presente: vale a dire che la comparazione non è soltanto giustapposizione simultanea di soluzioni che vivono in un determinato momento, ma è anche raffronto delle relative traiettorie genealogiche, delle ragioni o delle fondamenta da cui, più o meno coerentemente, quelle soluzioni si sono prodotte o sono nate e sono state teorizzate e sviluppate.

Nelle "Tesi di Trento", inoltre, si legge un'altra cosa, anch'essa assai importante: non c'è comparazione giuridica laddove non vi sia misurazione di differenze. Nel "confronto comparatistico", quindi, cercare i punti di contatto è importante, ma il *quid* della comparazione è capire dove stanno gli elementi distintivi. Ed è in quest'ottica che le tesi si soffermano sul fatto che bisogna prestare

attenzione non tanto, o non solo, a ciò che il singolo sistema giuridico dice di sé – o proclama nelle rappresentazioni dottrinali o nelle statuizioni positive – bensì, soprattutto, a come le regole e i principi giuridici funzionano in concreto. Sicché vengono in gioco non le razionalizzazioni formali del sistema, ma, utilizzando una nota locuzione di Rodolfo Sacco, le cc.dd. “regole operazionali”⁶⁷, che sovente, al di là dei mantelli culturali o formativi che i giuristi possono indossare nel descrivere le discipline di riferimento, possono convergere (pur partendo da declamazioni molto diverse) o divergere (nonostante l’apparente condivisione di ricostruzioni o spiegazioni teoriche).

È in questo senso che va compresa l’idea, parimenti esplicitata nelle tesi, che la migliore conoscenza di un certo ordinamento non possa essere monopolio del giurista “domestico”, poiché assumere uno sguardo esterno può essere un grande vantaggio se si intende decrittare *rationes* e individuare effettivi snodi di funzionamento di un sistema giuridico. L’*intraneus* può darli per scontati o, addirittura, sottovalutarli. L’*extraneus*, viceversa, è nella stessa condizione di chi, in laboratorio, stringe la materia da analizzare tra due vetrini e la sottopone allo sguardo indagatore del suo microscopio. E la materia – tale è l’aspetto più significativo da prendere in considerazione – è *il diritto stesso*, ma non inteso nel senso con cui lo indaga il giurista non comparatista, ma *come fenomeno sociale*, nel quale chi produce, chi applica e chi studia il diritto sono a loro volta parte dell’oggetto di studio.

Tutte queste tesi danno alla comparazione una curvatura determinata e ne promuovono una sorta di “dignificazione” nell’ambito del più generale discorso sui saperi scientifici, accreditandone il ruolo di “metascienza” per eccellenza, ossia di scienza giuridica che, tuttavia, decodifica il modo d’essere del diritto in tutte le sue “forze” e manifestazioni.

Questo è il contesto madre degli studi italiani sulla comparazione, l’originario punto di condensazione e di accelerazione improvvisi – a mo’ di *big bang* – del grande dibattito che da quel momento in poi si è articolato nel contesto nazionale (e non solo); un momento di concentrazione che come tale, ha comportato l’insorgere graduale di molteplici applicazioni, variazioni e mutazioni del metodo così rappresentato, ed anche di sperimentazioni volte a transitarne le specificità nell’alveo di “diritti” diversi da quello civile.

Così è stato per il diritto pubblico in generale, e per il diritto costituzionale e per il diritto amministrativo in particolare, superandosi l’erronea, e a lungo diffusa, convinzione che in queste materie la comparazione non si potesse praticare fruttuosamente, poiché ambiti disciplinari esposti in modo determinante alle oscillazioni delle “sovranità nazionali”.

Se si dovesse guardare, oggi, allo stato dell’arte della comparazione nel diritto pubblico e in quello amministrativo, si potrebbe constatare che la strada percorsa è stata considerevole. E ciò si può dire sia sul piano dell’enorme quantità

⁶⁷ V. R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Utet, Torino, 1990 (4^a ed.), p. 47 ss.

di pubblicazioni comparatistiche che si occupano *expressis verbis* di argomenti pubblicistici, sia sul piano dell'esistenza, al pari che per il diritto privato, di un autonomo, specializzato settore scientifico (il *Diritto pubblico comparato*, che in tal senso si affianca al *Diritto privato comparato*), sia, ancora, sul piano del riconoscimento di una altrettanto significativa valenza formativa nel contesto della definizione del *curriculum* del giurista. Ma più in generale, per la verità, si può constatare la sempre più forte diffusione – il successo – delle tecniche dell'indagine comparatistica anche all'interno dei settori scientifici di riferimento, come il diritto costituzionale, le istituzioni di diritto pubblico o il diritto amministrativo.

A ciò si è giunti, quanto al diritto amministrativo, nel quadro di un "viaggio" articolato, che, specie dagli anni Novanta del Secolo scorso, molti giuspubblicisti hanno intrapreso, anticipati, per la verità, da riflessioni maturate già negli anni Settanta e negli anni Ottanta, e tese a isolare, anche dal punto di vista diacronico, i "modelli" dello Stato amministrativo in Europa, in una stagione per certi versi simile a quella che si era aperta (anche in questo caso) tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, e di cui reca traccia notevole, ad esempio, la famosa Biblioteca di scienze politiche curata tra il 1884 e il 1894 da Attilio Brunialti (la sede editoriale, peraltro, in cui compaiono per la prima volta gli studi di Lorenz Von Stein, già citati *supra* come "strumento" di metodo e di contenuto per l'affermazione italiana della Scienza dell'amministrazione da parte dei suoi originari cultori).

Non sono mancate – in questo lungo "viaggio" – anche proiezioni volte a verificare la sussistenza – in un'arena pubblica vieppiù espansa e plurale – di specifiche invarianti del diritto amministrativo in contesti diversi da quello strettamente statale, come è avvenuto per gli studi sul *Global Administrative Law*⁶⁸. Né hanno difettato – a testimonianza della crescita e della istituzionalizzazione del metodo – le produzioni manualistiche o le ricostruzioni complessive e ragionate⁶⁹.

Sicché, anche nel diritto pubblico italiano, in definitiva, si è ampiamente dimostrato che è possibile fare comparazione come scienza, e che un tale esercizio non è soltanto finalizzato ad effettuare (pur utili) ricognizioni di diritto statale straniero, ma può effettivamente condurre a raccogliere, come in un'operazione di setaccio, gli elementi comuni di una tradizione, i suoi principi più caratterizzanti

⁶⁸ A partire dal noto saggio di S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 323 ss.

⁶⁹ Oltre all'ormai classico M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, il Mulino, Bologna, 1992 (di recente riproposto in una veste rinnovata: *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, il Mulino, Bologna, 2019) e all'altrettanto noto G. Recchia, *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1996, v. anche G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, il Mulino, Bologna, 2020, nonché, da ultimo, R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, Giappichelli, Torino, 2022.

ovvero i suoi *fundamentals*⁷⁰. Il che può rivelarsi, a sua volta, particolarmente importante laddove si tratti di definire discipline europee armonizzanti oppure, in maniera ancor più sottile, di dedurre l'esistenza implicita di soluzioni puntuali, al di là di quanto positivizzato e per il solo fatto di essere riconducibili a schemi condivisi o ad esigenze quasi naturali dell'accoglimento di specifici modelli.

A quest'ultimo riguardo, si può anche sottolineare che ciò che anche in Europa la comparazione nel diritto pubblico ha fatto emergere ben presto, e tanto più, in maniera molto interessante, è una certa tendenza – nella micro-comparazione – all'assunzione di *una spiccata e irresistibile vocazione funzionale*, alla ricerca, per così dire, non solo di un patrimonio comune e distintivo della tradizione giuridica occidentale rispetto alle altre, ma di ipotesi normative che possano meglio prestarsi, nelle esperienze giuridiche che di quel patrimonio si nutrono, ad una più omogenea e trasversale assimilazione nell'ottica della loro capacità di rispondere a determinati problemi sociali⁷¹.

È come se, una volta accreditata la comparazione a metodo *scientifico* nel senso anzidetto, i risultati delle osservazioni microscopiche avessero spinto i giuristi – e anche i non comparatisti – ad assumere alcune conclusioni sul piano della *trasformazione* del diritto vigente e delle sue istituzioni.

Non è una tendenza, questa, esclusivamente propria della comparazione nel diritto pubblico; lo è anche di quella diffusa nel diritto privato. Ed è una tendenza, peraltro, che prende le mosse dalla metodologia fenomenologica di studio delle convergenze e delle divergenze cui alludevano anche le "Tesi di Trento".

Non è un caso che una delle più recenti e importanti ricerche comparatistiche italiane finanziate dall'Unione europea nella materia del diritto amministrativo tragga il suo spunto, sul piano metodologico, da un'analogia, e parimenti autorevole, ricerca che aveva preso le mosse dal diritto privato: un'indagine sull'esistenza di un *common core* europeo della disciplina⁷². Alludo, in proposito, al progetto CoCEAL (*Common Core of European Administrative Laws*), approvato e finanziato dallo European Research Council per gli anni 2016-2021, la cui base teorica si può acquisire con la lettura di una densa e suggestiva riflessione di Giacinto della Cananea, *Principal investigator* del progetto medesimo⁷³.

Il fatto è che, nel frattempo, la comparazione giuridica in generale non si è fermata a questi traguardi. Anzi, già da tempo maturava nel suo seno una tensione

⁷⁰ B. Marchetti, *Searching for the Fundamentals of Administrative Law*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁷¹ V. M. Reimann, *Comparative Law*, cit., in part. p. 239.

⁷² *The Common Core of European Private Law*, come progetto lanciato nel 1993 presso la Facoltà giuridica trentina e diretto da M. Bussani e U. Mattei.

⁷³ G. della Cananea, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

che potremmo definire *lato sensu* interdisciplinare, e che assume una speciale, aggiuntiva e rafforzata, funzione critica.

Basterebbe, in proposito, rammentare il magistero di Guido Calabresi, a partire dal quale, e già da tempo, la comparazione aveva cominciato a nutrirsi internamente di stimoli nascenti dal dialogo con altre discipline: *Law&Economics* si sviluppa a partire da questo approccio⁷⁴. Ed è approccio che, nello stesso tempo, ha figliato – Oltreoceano, ma non solo – anche altre esperienze di approfondimento trasversale, quali *Law&Literature*, *Law&Religion*, *Law&Anthropology*, *Law&Technology* etc.

In questa prospettiva – che esalta la vocazione funzionale sopra riferita – la comparazione si presta a offrire il proprio campo di programmatica apertura e relatività ad indagini che – come è classico in tutte le scienze sociali – si propongano di mettere in discussione la correttezza o l’adeguatezza di alcune soluzioni normative vigenti, oppure di proporre al legislatore l’adozione di *policies* innovative, più efficienti, più “giuste”.

È una prospettiva nella quale non si tratta di sostenere la priorità di altre discipline sul diritto; all’opposto, si tratta di ribadire l’importanza e l’autonomia del contributo della tradizione giuridica in un processo più ampio di elaborazione sociale e culturale.

Questo aspetto è stato ulteriormente sottolineato da Calabresi, in un passaggio sulla relazione tra sapere giuridico, economia e altre scienze che non richiede alcuna spiegazione e che è illuminante⁷⁵:

Insisto nel sostenere che il rapporto fra diritto ed economia è biunivoco. Si deve resistere alla tentazione di immaginare che uno dei due saperi domini sull’altro. L’economia non è la regina delle scienze e il diritto non è il suo schiavo, e neanche il contrario è vero. Bisogna essere in grado di vedere e fare entrambe le cose. Ed è questo ciò che rende questo rapporto molto interessante. (...) Questo è vero in generale, non solo per l’economia. Se la storia o la filosofia non spiegano, bisogna vedere se sono sbagliate loro o se è il diritto – come spesso è – a essere fuori fase. Non bisogna affrettarsi a cambiare tutto senza farsi domande, sol perché una teoria (di solito la propria) suggerisce che il diritto così com’è non funziona.

⁷⁴ Il cui bilancio è operato in G. Calabresi, *The Future of Law and Economics. Essays in Reform and Recollection*, Yale University Press, New Haven and London, 2016 (il volume è stato anche pubblicato in italiano: *Il futuro del law and economics. Saggi per una rimediazione ed un ricordo*, cur. F. Fimmanò, V. Occorsio, Giuffrè, Milano, 2018).

⁷⁵ V. in G. Calabresi, *Il rapporto fra diritto, economia e altri campi: la rivincita del diritto*, in G. Bellantuono, U. Izzo (a cura di), *Il rapporto fra diritto, economia e altri campi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell’anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019*, Università di Trento, Trento, 2022, p. 11.

Specialmente il confronto con le scienze cc.dd. “dure” e con i sommovimenti tecnologici che esse possono permettere fa emergere in modo palese e ancor più pronunciato questo tipo di approccio, poiché in tal caso si può constatare pienamente come il ruolo del giurista-comparatista sia anche quello di compartecipe di un più complessivo processo di ingegnerizzazione, ossia di design normativo e istituzionale.

Al giurista-comparatista, in altre parole, riesce bene ragionare di “Law&...”, poiché la sua scienza di riferimento, quale “meta-scienza” nel significato già descritto, si presta ad osservare meglio, dall’alto e soprattutto dall’esterno i meccanismi che possono dare vita effettiva al fenomeno giuridico e, più di tutto, quelli che possono spostare il baricentro della produzione giuridica dall’architettura formale dei poteri a flussi normativi di genesi extragiuridica.

Si tratta di trasformazioni che sono state precisamente registrate in una delle ultime e più aggiornate, e poderose, ricostruzioni dello statuto disciplinare del diritto comparato. E v’è da chiedersi, proprio a tale riguardo, se non si possa cogliere lo spunto, a partire da questo genere di sviluppi, per riscoprire, da amministrativisti, le potenzialità di una postura che (come si è rievocato) la Scienza dell’amministrazione può ulteriormente razionalizzare e che, in una certa fase storica di costruzione e crescita dello Stato amministrativo italiano, ha saputo offrire grandi stimoli.

Bibliografia

AaVv, *Atti del I Convegno di studi di scienza dell’amministrazione (Varenna 26-29 settembre 1955)*, Giuffrè, Milano, 1957

F. Benvenuti, *Premesse giuridiche allo studio della scienza dell’amministrazione*, in *Atti del I Convegno di studi di scienza dell’amministrazione (Varenna 26-29 settembre 1955)*, Giuffrè, Milano, 1957, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, II, Vita&Pensiero, Milano, 2006, pp. 1587-1594

F. Benvenuti, *La scienza della pubblica amministrazione come sistema*, in *Riv. int. scienze soc.*, 1957, n. LXV, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, II, Vita&Pensiero, Milano, 2006, pp. 1493-1507

F. Benvenuti, *L’amministrazione come prassi e come scienza* (inedito 1961), in *Amministrare*, n. 2/2005, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, V, Vita&Pensiero, Milano, 2006, pp. 4535-4545

- F. Benvenuti, *Per un'autonoma scienza dell'amministrazione*, in *Amministrare*, n. 2/1986, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, V, Vita&Pensiero, Milano, 2006, pp. 3893-3908
- F. Benvenuti, *Caso e incertezza del diritto*, in *Scritti Giannini*, II, Giuffrè, Milano, 1988, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, V, Vita&Pensiero, Milano, pp. 4023-4037
- F. Benvenuti, *Ancora sull'eticità del diritto*, in *Per sovrana risoluzione. Studi in ricordo di Amedeo Tagliaferri*, Ediz. della Laguna, Monfalcone, 1998, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, V, Vita&Pensiero, Milano, pp. 4509-4515
- G. Berti, V. Angiolini, *Scienza dell'amministrazione*, in *Enc. dir.*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 927-936
- M. Bettini, *Hai sbagliato foresta. Il furore dell'identità*, il Mulino, Bologna, 2020
- G. Bognetti, *Appunti per una teoria filosofico-realistica del diritto e della scienza giuridica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, pp. 1-47
- G. Calabresi, *The Future of Law and Economics. Essays in Reform and Recollection*, Yale University Press, New Haven and London, 2016 (tr. it.: *Il futuro del law and economics. Saggi per una rimeditazione ed un ricordo*, cur. F. Fimmanò, V. Occorsio, Giuffrè, Milano, 2018)
- G. Calabresi, *Il rapporto fra diritto, economia e altri campi: la rivincita del diritto*, in G. Bellantuono, U. Izzo (a cura di), *Il rapporto fra diritto, economia e altri campi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019*, Università di Trento, Trento, 2022
- G. Capitani, *Scienza dell'amministrazione*, in *D. It.*, XXI, Parte Prima, 1927, Utet, Torino, pp. 795-797
- M. Caravale, *Per una storia della Facoltà di Scienze politiche in Italia: il caso di Roma*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/1995, pp. 17-28
- A. Cassatella, *I confini tra diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione: la lezione di Orlando*, F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, FrancoAngeli, Milano, pp. 331-358
- S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pp. 323-339

A. Codacci Pisanelli, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e che sia la scienza dell'amministrazione: prolusione letta nella R. Università di Pavia il dì 11 gennaio 1887*, L. Vallardi, Milano, 1887

F. Cordero, *Riti e sapienza del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1981

F. Cortese, S. Penasa, *Dalla bioetica al biodiritto: sulla giuridificazione di interessi scientificamente e tecnologicamente condizionati*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 1-34

M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, il Mulino, Bologna, 1992 (oggi riproposto in una veste rinnovata: *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, il Mulino, Bologna, 2019)

G. della Cananea, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019

M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2002

U. Forti, *Amministrazione (scienza dell')*, in *N. Dig. It.*, 1, Utet, Torino, 1937, pp. 403-404

A. Gambaro, P.G. Monateri, R. Sacco, *Comparazione giuridica*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, III, Utet, Torino, 1988, pp. 48-58

A.M. Giomaro, *La formazione del giurista nel XIX secolo. Il caso della "libera" Università di Urbino (quasi una cronaca)*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 68, n. 3-4/2017, pp. 403-487

B. Marchetti, *Searching for the Fundamentals of Administrative Law*, Giappichelli, Torino, 2019

C. Mozzarelli, S. Nespor, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Marsilio, Venezia, 1981

G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, il Mulino, Bologna, 2020

V.E. Orlando, *Il sistema del diritto amministrativo*, in *Id. (a cura di), Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società editrice libraria, Milano, 1900, pp. 43-107

V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. Giur.*, XLII, 1, 1889, e in V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 3-22

G. Pascuzzi, *Quale formazione per la ricerca interdisciplinare?*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021, pp. 337-343

M. Reimann, *Comparative Law. An Overview of the Discipline*, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. II, Chapter 4, Brill, Leiden, 2020

M. Ramajoli, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2017, pp. 187-192

A. Rapini, *Una scienza per la "felicità dei cittadini": la traiettoria di Giovanni Vacchelli (1866/1940)*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, FrancoAngeli, Milano, pp. 275-296

A. Rapini, *A Social History of Administrative Science in Italy. Planning a State of Happiness from Liberalism to Fascism*, in corso di pubblicazione per Palgrave Macmillan

A. Rapini, E. Pavan, *Reti, poteri e confini nelle "discipline amministrative" italiane (1885-1935): per una storia sociale delle idee*, in *Italia contemporanea*, agosto 2022, n. 199, pp. 19-48

L. Rava, *La scienza dell'amministrazione nelle sue origini italiane e nel suo più recente sviluppo*, Zanichelli, Bologna, 1898, oggi in L. Rava, *Un pensiero per lo Stato. Antologia di un riformatore*, cur. F. Cortese, A. Rapini, Ronzani, Vicenza, 2022, pp. 135-191

L. Rava, *La contabilità di Stato ed i suoi problemi attuali in relazione alla finanza e al diritto*, Zanichelli, Bologna, 1894, oggi in L. Rava, *Un pensiero per lo Stato. Antologia di un riformatore*, cur. F. Cortese, A. Rapini, Ronzani, Vicenza, 2022, pp. 98-134

G. Recchia, *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1996

G.U. Rescigno, *Il giurista come scienziato*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, pp. 833-864

E. Rotelli, G. Roscio, O. Caputo (a cura di), *L'amministrazione pubblica nella ricerca ISAP. Catalogo 1962-2002*, Giuffrè, Milano, 2002

- F. Ruge, *Il problema dell'amministrazione*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Diritto*, Treccani, Roma, 2012, 327-334
- R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Utet, Torino, 1990 (4ª ed.)
- A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Giuffrè, Milano, 2009
- Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Nistri, Pisa, 1918, rist. Sansoni, Firenze, 1977
- R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, Giappichelli, Torino, 2022
- B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020
- S. Stewart-Steinberg, *The Pinocchio Effect. On Making Italians, 1860-1920*, The University of Chicago Press, Chicago, 2007 (tr. it. *L'effetto Pinocchio. Italia 1861-1922. La costruzione di una modernità complessa*, Elliot, Roma, 2011)
- A. Travi, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli altri 'saperi'*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, pp. 865-885
- A. Zaccuri, *Il futuro a vapore. L'ottocento in cui viviamo*, Edizioni Medusa, Milano, 2004