

IL PENSIERO DI ALDO M. SANDULLI
NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA OGGI,
PARTENDO DALLE CONDIZIONI DELL'AZIONE

SOMMARIO: 1. L'incontro personale con il pensiero di Aldo Mazzini Sandulli, una traccia che vive in ciascuno di noi. – 2. La grandezza del pensiero di Sandulli nella posa delle fondamenta costituzionali del Diritto amministrativo e della Giustizia amministrativa. – 3. Il tema delle condizioni dell'azione come lezione di metodo.

1. *L'incontro personale con il pensiero di Aldo Mazzini Sandulli, una traccia che vive in ciascuno di noi.*

Molto si è detto rispetto sia alla straordinaria statura morale e istituzionale del Prof. Aldo Mazzini Sandulli, al suo umanesimo integrale¹, sia rispetto all'importanza che il suo contributo scientifico ha avuto nel pensiero giuridico italiano ed in particolare nel diritto amministrativo (e pubblico)². E nell'incontro di studi che ha occasionato questo scritto lo si è fatto attingendo anche alla memoria personale di ciascuno, in ciò dan-

¹ Sovviene, nel pensare al Maestro, l'idea di Maritain secondo cui l'antinomia fra eroismo e umanesimo (per cui i periodi umanistici sarebbero caratterizzati da decadenza e rifiuto del sovrumano in nome dell'umano, mentre i periodi eroici sarebbero segnati da ascesa creatrice e rifiuto dell'umano per il sovrumano) potrebbe essere sanata da un umanesimo che sa aprirsi al sovrumano e che nello stesso tempo è consapevole della grandezza dell'uomo. Il riferimento è al primo capitolo di J. MARITAIN, *Umanesimo integrale* (1936), Roma 1946.

Un umanesimo integrale quello di Aldo Mazzini Sandulli che preconizza ed anzi pone le fondamenta di quello che si è detto con felice espressione "umanesimo costituzionale" (su cui di recente Q. CAMERLENGO, *Valori ed identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta on line*, 2022, fasc. II.

² Per una agile ricostruzione a beneficio delle giovani generazioni il volumetto di A. SANDULLI, *Aldo Mazzini Sandulli. Giurista liberaldemocratico*, Napoli 2020.

do manifestazione concreta e viva di quel lascito e della sua persistente attualità e vitalità.

Non è quindi giusto sottrarsi alla mozione dei ricordi anche se, per ragioni anagrafiche, a differenza di altri che hanno fatto memoria di incontri personali molto commoventi, non si è avuta la straordinaria fortuna di conoscere ed incontrare personalmente il Professor Sandulli³.

L'incontro con "il" Sandulli è avvenuto nell'ottobre del 1988 quando, nel mio corso universitario di Diritto Amministrativo I, il prof. Franco Ledda che ne era titolare ci indicò come fondamentale complemento per lo studio i due volumi del *Manuale di Diritto Amministrativo* (XIV edizione, Jovene Editore, Napoli, 1984). Di quella scelta sarò sempre grato a Franco Ledda (così come gli sono grato per il meraviglioso corso di lezioni che tenne in quell'anno). Fu grazie a quelle pagine ordinate e dense che è sorto in me un vivo interesse per la disciplina.

L'incontro con la lezione di Sandulli in tema di giustizia amministrativa e, in particolare, con il volume monografico la cui ripubblicazione in *open access* ha occasionato l'incontro di studio in cui queste riflessioni sono state esposte, è avvenuto invece un decennio dopo, nel 1998, sulla bancarella di un libraio, una bancarella di quelle che da poco erano sorte sul lungotevere all'altezza di Castel S. Angelo, una bancarella su cui era finita la biblioteca di un avvocato romano. Trovai quella fortunata mattina l'edizione più lussuosa del volume⁴, copertina rigida telata grigia, con i bordi e le lettere dorate del titolo, un volume molto prezioso che conservo con grande venerazione e che la pubblicazione in *open access* consente di non rovinare. Pur diradando il contatto fisico con i vecchi libri, così profumati di pensiero antico.

L'ultima notazione di tipo personale che non posso tacere è che al *Giudizio* di Aldo Mazzini Sandulli devo anche un piccolo "plagio", nel senso che quando ho intitolato il mio secondo lavoro monografico *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo* quel "davanti" è tutto sandulliano.

³ Nel febbraio del 1984 chi scrive era ancora uno studente liceale.

⁴ Il riferimento è come ovvio a *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e i giudici sottordinati*, Napoli 1963. Quella che appare nella locandina dell'Incontro congressuale i cui atti sono qui raccolti è l'edizione in brossura (di cartone più semplice), quella che usava il Professore (e che ho visto a casa della professoressa Maria Alessandra Sandulli), con i suoi preziosi appunti autografi.

2. La grandezza del pensiero di Sandulli nella posa delle fondamenta costituzionali del Diritto amministrativo e della Giustizia amministrativa

Superando i ricordi personali, per restare alla grandezza di questo lavoro nel suo tempo e alla vitalità che esso ancora conserva per il nostro tempo, occorre ricordare che si tratta di uno dei primi studi di diritto processuale amministrativo dopo la Costituzione⁵, assieme ad uno studio quasi coevo sul diritto processuale civile e le pubbliche Amministrazioni del professor Montesano⁶.

Come è ben noto, ci sono gli studi (per meglio dire le lezioni) di Massimo Severo Giannini pubblicate in quello stesso periodo⁷, ma proprio dal raffronto tra le *Lezioni* gianniniane sulla giustizia e il *Giudizio* di Sandulli si dimostra quanto sia vero quello che notava Antonio Carratta, le lezioni di Giannini, preziosissime per tutti noi, non erano intese per essere (e non sono) un lavoro di diritto processuale amministrativo, mentre la monografia di Aldo Mazzini Sandulli nasceva proprio con quel dichiarato intento, offrire una ricostruzione del diritto processuale innanzi al giudice amministrativo nella rinnovata cornice costituzionale.

Il percorso che compie Sandulli nella maturazione del pensiero giuridico ha un oggetto ed un riferimento diverso, esso parte dalla lezione impartita dagli studiosi del processo amministrativo nella prima parte del novecento – prima della Costituzione e del drammatico secondo conflitto mondiale – si pensa al *Corso* di Federico Cammeo del 1914 così impregnato della lezione Chiovendiana⁸, si pensa alla prolusione padovana di Guicciardi del 1936⁹ ed infine al *Corso* di diritto amministrativo di Guido Zanobini. Il secondo volume del manuale di Zanobini (del 1937)

⁵ Lo ricorda molto bene A. CARRATTA, nel suo intervento pubblicato in questo numero della *Rivista*.

⁶ Il riferimento è a L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Napoli 1960.

⁷ Le lezioni di Giannini furono raccolte dal prof. Raffaele Juso nel corso tenuto dal prof. M.S. GIANNINI nell'anno accademico 1959-60 e poi pubblicate nella edizione riveduta dalle *Lezioni*, con il titolo *La giustizia amministrativa*, Roma 1963 e poi *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1961, 1-100, ora ripubblicato in *Scritti*, vol. V, Milano 2004, 203 ss. Riflessioni, quindi, sostanzialmente coeve alla pubblicazione della monografia di Sandulli del 1963.

⁸ Molto più che nel *Commentario delle leggi della giustizia amministrativa* (Milano 1901) profondamente ispirato dalla lezione del Mortara si fa riferimento a F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Padova 1914, ripubblicato in anastatica da Cedam, Padova 1992.

⁹ E. GUICCIARDI, *Concetti tradizionali e principi ricostruttivi nella giustizia ammini-*

fu la sintesi del percorso degli studi in tema di giustizia amministrativa e processo amministrativo in quel periodo storico¹⁰.

Si comprende bene come rispetto a questi pilastri originari e storici il *Giudizio* di Sandulli sia diventato un caposaldo della riflessione successiva¹¹, un caposaldo che ha avuto la straordinaria fortuna di essere studiato – come del resto la *Giustizia amministrativa* di Zanobini – da generazioni di giuristi.

Oggi purtroppo l'unità della scienza (e ancor prima della conoscenza) giuridica in tutte le nostre materie si è persa per la proliferazione di tanti manuali che vengono prodotti mirabilmente da un gran numero di studiosi. Ma in quei tempi, come molti ricorderanno, intere generazioni di studenti e di giuristi (in essere e in potenza e in diversi luoghi d'Italia), studiavano lo stesso manuale con un prezioso effetto unificante della cultura giuridica, forse con qualche rischio di conformismo ma con un enorme vantaggio derivante dalla unicità del sapere. Questo si è perso oggi, la confusione delle lingue ricorda le visioni della Torre di Babele che tanti artisti ci hanno mirabilmente proposto nei secoli.

La fortuna del lavoro di Aldo Mazzini Sandulli deriva dalla sua “confluenza” nel *Manuale*, ovviamente con i necessari adattamenti e aggiornamenti. Ma il passaggio del *Giudizio* nel *Manuale* è stato il modo per consegnare questo patrimonio a migliaia e migliaia di studenti del diritto (e poi di operatori giuridici) in Italia ed anche oltre i confini patri.

Tanto è vero che persino chi scrive e i suoi coetanei – come si accennava in premessa – ha studiato sul *Manuale* di Sandulli ed era anche il *Manuale* – si badi – che veniva utilizzato per la preparazione dei concorsi successivamente alla laurea. Perché la rottura della cultura giuridica non è solo a livello universitario ma anche a livello post-universitario con riguardo ai testi di formazione per i concorsi nelle magistrature e soprattutto nelle magistrature più autorevoli, e tra esse i due concorsi per l'accesso alla giustizia amministrativa.

Quindi questo aspetto si pensa non debba essere sottovalutato. L'importanza del *Giudizio* in sé e l'importanza del *Giudizio* nella sua trasfu-

strativa, in *Arch. Dir. Pubbl.* 1937 e poi, *La giustizia amministrativa*, Padova 1942, ora in ristampa anastatica pubblicata dal medesimo editore nel 1994.

¹⁰ Il riferimento è a G. ZANOBINI, *Diritto amministrativo*, vo. II *Giustizia amministrativa*, 1^a ed., Milano, 1937.

¹¹ Si veda R. IANNOTTA, *Il contributo di Aldo M. Sandulli allo studio dei processi amministrativi*, nel volume *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano 2004, 651 ss.

sione nel secondo volume del *Manuale*; perché il *Manuale* via via, diciamo, si è ingrandito ed è diventato un testo effettivamente impegnativo anche in termini “quantitativi” per gli studiosi del terzo e del quarto anno dei corsi di laurea in giurisprudenza e tuttavia centrale.

3. *Il tema delle condizioni dell'azione come lezione di metodo*

Ora, sul *Giudizio* come è evidente tante cose si potrebbero dire e tanti punti sono centrali nella successiva evoluzione del giudizio amministrativo.

L'incontro che ha occasionato questa riflessione è concentrato sulle condizioni e sui presupposti dell'azione, è un punto lo si confessa sul quale non ci si era mai soffermati con particolare attenzione. Anche perché, dal punto di vista quantitativo, questa tematica occupa una parte tutto sommato limitata del *Giudizio*, non vorrei dire residuale, in quanto come è ovvio si tratta di una parte fondamentale per la configurazione o, meglio, instaurazione del rapporto processuale innanzi al giudice amministrativo¹².

Non è compito di chi scrive entrare nel merito delle posizioni di Sandulli sul tema, compito che è assolto da altri contributi pubblicati nel presente volume. A mo' di introduzione a queste relazioni pare utile invece svolgere solo due notazioni.

Una prima. Nella presentazione tenutasi in Consiglio di Stato in un'altra occasione di celebrazione del Maestro, il Presidente del Consiglio di Stato che lo aveva conosciuto personalmente, tra i tanti caratteri del Prof. Sandulli: la sua straordinaria intelligenza, la sua ineguagliabile operosità, il suo esemplare coraggio civico, la sua autentica passione sociale, individuò un tratto che è molto significativo: il suo essere estremamente preciso e rigoroso, “Aldo M. Sandulli aveva il culto della perfezione”¹³.

Ecco questo carattere, che noi abbiamo conosciuto nel *Giudizio* (ma anche nel *Manuale*) lo si riscontra in queste poche paginette sui presup-

¹² E se, come si è detto, la scelta del tema da approfondire, nel prezioso studio monografico sul *Giudizio*, ha in qualche modo sorpreso, le indicazioni e le ragioni dell'importanza del tema emerge da tanti scritti pubblicati in questo volume e fra i molti quello di A. Carratta, uno dei maestri odierni del diritto processuale civile (che su questi temi ci ha offerto un prezioso indirizzo e una salda guida).

¹³ Il riferimento è ad A. DE ROBERTO, *Il pensiero giuridico di Aldo M. Sandulli*, nel volume *Aldo M. Sandulli (1915-1984)*, cit., 11.

posti e le condizioni dell'azione. Un rigore, una sistematica¹⁴, una capacità di restituire a sistema l'ordinamento processuale in una stagione che ricordiamo era affidata al Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato, quindi una stagione senza Codice, alcuni dicono oggi più fortunata, sicuramente più semplice e ordinata.

È chiaro che questa capacità sistematica la rinveniamo in quelle pagine. Una sistematica difficile da seguire e anche da rispettare perché – come del resto nelle relazioni alla occasione congressuale che ha occasionato queste riflessioni – molti studiosi fanno fatica a tenere separata la trattazione delle condizioni oggettive e soggettive dell'azione. Questo debordare nelle condizioni soggettive è in parte inevitabile perché le condizioni oggettive sono, ad avviso di chi scrive, poca cosa o comunque minor materia rispetto a quella delle condizioni soggettive.

In secondo luogo, e questo ancor di più conta, le condizioni soggettive dell'azione sono l'ambito nel quale il pensiero del prof. Sandulli dimostra ancora oggi la sua straordinaria attualità. Proprio in relazione alle condizioni soggettive dell'azione si segnalano gli aspetti o le vicende più significative o più innovative che rendono attuale il pensiero di Aldo Mazzini Sandulli.

Sembra quasi che in quei primissimi anni Sessanta dello scorso secolo il professor Sandulli possedesse delle lenti che gli consentivano di leggere nel futuro, forse le possedeva davvero.

¹⁴ Profilo sottolineato anche nella relazione di G. GRECO, in questo numero della *Rivista*.