

24 DICEMBRE 2014

Quaranta anni di dialogo con
Aldo M. Sandulli

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Quaranta anni di dialogo con Aldo M. Sandulli*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Il mio rapporto con il prof. Sandulli dura ormai da quattro decenni. Il rapporto intellettuale si intreccia, infatti, con quello personale e con quello familiare, prolungando nel tempo un rapporto fisico che ha potuto svolgersi solo per un periodo molto breve, dal 1978 al 1984. Conobbi, da un punto di vista intellettuale, il professore quando affrontai - quarant'anni fa - l'esame di diritto costituzionale. Come noi studenti allora recitavamo preoccupati, portavamo come libri di testo: Mortati 1 e Mortati 2 (i due volumi delle "Istituzioni di diritto pubblico"¹); Crisafulli 2,1 e Crisafulli 2,2 (Le "lezioni di diritto costituzionale" su fonti e Corte, di cui ci era risparmiato il primo volume)²; Sandulli 1 ("L'attività normativa della pubblica amministrazione") e Sandulli 2 ("Il giudizio sulle leggi")³, Fois ("Sindacati e sistema politico")⁴.

2000 e più pagine, rispetto alle quali ci chiedevamo - sopraffatti da tale ampiezza - se potevamo saltare le note del Mortati o forse le parti in piccolo del Crisafulli; con Sandulli no, la domanda non si poteva porre: erano così densi e così compatti quei due suoi volumetti di meno di cento pagine che dovevamo conoscerli per intero.

Tre-quattro mesi di studio, senza sconti.

* Relazione svolta in occasione della consegna del Premio A. M. Sandulli nel trentennale della Sua scomparsa. Roma, 12 dicembre 2014.

¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, voll. 1, 2, Cedam, Padova, 1969

² V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed. (vol. 2/1, *L'ordinamento costituzionale italiano*; vol. 2/2, *L'ordinamento costituzionale italiano. La Corte costituzionale*), Cedam, Padova, 1970.

³ A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione: origine, funzione, caratteri*, Jovene, Napoli, 1970; *Il giudizio sulle leggi: la cognizione della Corte costituzionale e i suoi limiti*, A. Giuffrè, Milano, 1967.

⁴ S. FOIS, *Sindacati e sistema politico: problematica di un rapporto e implicazioni costituzionali*, A. Giuffrè, Milano, 1977.



Personalità diverse, ma tutte hanno segnato il percorso intellettuale di un folto gruppo di giovani studiosi. La rotondità storica e politica di Mortati, il continuo interrogarsi di Crisafulli, la concretezza di Sandulli. Nella mia storia personale, fu proprio l'esame di diritto costituzionale che mi spinse - in quegli anni di tempesta culturale - a rimanere nella Facoltà di Giurisprudenza e a non cercare strade diverse.

Poi, nella mia università, incontrai altri nomi mitici e onusti di gloria: Orestano, Giannini, Guarino, un giovane Rodotà, fino a Gino Gorla, con cui - affascinato - mi laureai nel marzo 1977 (la tesi fu poi pubblicata su "Il Foro Italiano" del 1978) e nella cui cattedra incontrai qualche anno dopo mia moglie.

Nei pellegrinaggi di quei primi anni post-laurea ritrovai infine il prof. Sandulli. E, da allora, iniziò con il Maestro un intenso rapporto personale, che si concluse bruscamente - per me, come per tutti i giovani costituzionalisti romani - quando Lui, a Torgiano (luogo che avrei poi conosciuto nei miei anni perugini), ci lasciò durante un convegno.

2. La mia formazione ha subito molte influenze: i nomi che ho citato prima hanno tutti contribuito a lasciare un segno importante. Noi giovani degli anni '70 eravamo delle vere e proprie "spugne": raccoglievano tutto quello che si poteva raccogliere dai Maestri che incontravamo nelle aule della Sapienza. Allora, i Maestri erano tutti lì e anche noi studenti non eravamo dispersi tra mille Facoltà. Ma devo al prof. Sandulli - quasi come a un padre, quasi come lo debbo a mio padre e a mia madre - gran parte del mio percorso accademico.

Fu Lui - con un coraggio che solo i Maestri sanno avere e che la nostra generazione, per forza di cose, non ha più - a "proibirmi" (non mi firmò la lettera di presentazione che Gli avevo sottoposto) di andare a Firenze al corso di formazione per le assemblee parlamentari dedicato a Silvano Tosi (erano i primi anni del Tosi e per noi giovani era un luogo di apprendimento, sì, ma anche di apertura e di divertimento): "No, tu devi seguire la carriera universitaria, continua così" (cioè, con una borsa di studio CNR, allora, di centotrentamila lire al mese: ma ci aveva visto giusto e poco tempo dopo quella borsa mi avrebbe consentito l'accesso ai ruoli di ricercatore universitario, in cui entrai nel 1981 presso la Sua cattedra).

Fu Lui, dall'alto della Sua esperienza professionale, ad indicarmi due dei temi principali su cui si sperimentò la mia prima produzione universitaria.

"Beniamino, guardati - per noi giovani era un privilegio essere chiamati per nome e con il tu, il lei e il cognome marcavano il distacco fisico, affettivo e intellettuale - questa sentenza della Corte dei conti su questa storia della responsabilità per danno erariale nel caso di lesione degli interessi



diffusi". Era una sentenza della I sezione, del 18 settembre 1980, n. 86, pubblicata in "Foro italiano", 1981, III, 167, con nota di C.E.Gallo.

Su questo orientamento si era già espresso criticamente (vedi in "Il Corriere della Sera" del 30 aprile 1980): non cedeva e non avrebbe mai ceduto alle facili scorciatoie intellettuali, alle fascinazioni dei temi del momento, era saldamente ancorato ad una idea rigorosa dei confini tra giurisdizioni e del rapporto tra autorità e libertà.

Mi ci buttai a capofitto: leggevo, studiavo, scrivevo; poi ristudiavo, parlavo con Lui, correggevo; e poi ricorreggevo, una, due, tre volte. Non c'era word. C'erano fogli bianchi e macchine da scrivere, e poi forbici e colla per ricomporre il testo. Dopo quattro-cinque mesi di lavoro - diurno e notturno, matto e disperatissimo - andai da Lui con un centinaio di cartelle, preoccupato del ritardo nel portarGli il commento alla sentenza.

Ebbi l'onore di pubblicare il testo, con il titolo "Interessi diffusi e collettivi. Problemi di tutela", nel secondo numero del 1982 della nuova edizione di "Diritto e società", la rivista fondata da Lui, Crisafulli e Cassandro nel 1973, ripresa poi nel 1978 e rilanciata adesso da Maria Alessandra Sandulli che ha voluto inserirmi nel comitato di direzione.

Erano 114 pagine fitte di Rivista, con 325 note a piè di pagina; qualcuno le apprezzò, qualcuno le criticò; con le dimensioni di oggi sarebbe stato un corposo libro (ma anche allora c'era qualcuno che non disdegnava di allungare il brodo per cavarne una monografia): il professore mi propose di iniziare una collana di quaderni di "Diritto e società", ma l'operazione - nonostante il Suo interesse e un mio speranzoso viaggio a Padova dalla CEDAM - non riuscì: problemi di budget, ieri come oggi.

Pubblicai poi altri interventi su "Diritto e società", fra cui ricordo con piacere una recensione al libro di Carlo Mezzanotte sul giudizio sulle leggi⁵, richiestami dal Prof. Sandulli, e una riflessione su Calamandrei, tema sempre da Lui suggeritomi per la mia relazione alla cerimonia per la XII conferenza dei giovani avvocati.

E sempre dal dialogo - personale e intellettuale - con il prof. Sandulli su questi temi è nato poi negli anni successivi anche il mio volume "Diritto pubblico dell'ambiente", pubblicato per la prima volta nel 1990, i cui nuclei centrali erano proprio il tema degli interessi diffusi e il confronto, postumo, con le interpretazioni sandulliane dell'art. 9 Cost., in cui veniva utilizzata la tecnica interpretativa della cd. "*Versteinerung*", e dell'art. 42.

⁵ C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi*, A. Giuffrè, Milano, 1979.



Anche il mio terzo tema di ricerca nasceva dalla esperienza professionale del prof. Sandulli : una "strana" decisione della Corte costituzionale con cui la Corte, operando come "giudice *a quo*", sollevava di fronte a sé stessa la questione di legittimità costituzionale in un giudizio in cui il Prof. Sandulli era difensore di una delle parti. Non era, in realtà, la prima volta che la Corte operava in tal modo: tranne una breve - ma, come al solito, densa - nota di Esposito in "Giurisprudenza costituzionale" del 1960⁶, il tema non era mai stato approfondito. Anche in quel caso partì un lungo viaggio di approfondimento: scoprii che la tecnica dell'autorimessione era frequente, se non tipica, della Corte costituzionale austriaca, prototipo delle corti europee, e - con un finanziamento di una ricerca di Totò Cervati - partii per Salisburgo, dove lavorai con Heinz Schäffer, e Vienna, con Theo Öhlinger. Il libro sulla Corte austriaca uscì nel 1985, dopo la Sua scomparsa e un lungo articolo sulla prassi italiana dell'autorimessione e sui retrostanti profili teorici e processuali apparve addirittura nel 1988, su "Giurisprudenza costituzionale".

E sempre da una indicazione del prof. Sandulli nacque quello che oggi definirei un *divertissement* di processo costituzionale (allora, eravamo pochi a confrontarci con questo tipo di analisi, poi diffusosi - forse oltre misura - tra i costituzionalisti): un commento e una rassegna sulla giurisprudenza costituzionale di inammissibilità delle questioni per la cd. *aberrato ictus*, l'erronea individuazione da parte del giudice *a quo* della disposizione viziata, che pubblicai su "Giurisprudenza costituzionale".

3. Generoso nel fornire insegnamenti, suggerimenti, percorsi di ricerca, il prof. Sandulli fu generoso anche nell'accettare scelte organizzative e culturali diverse. Poco tempo dopo essere diventato ricercatore presso la Sua cattedra, andai un anno in Germania e poi sei mesi in Austria: mentre altri ordinari delle cattedre di costituzionale ebbero a che ridire, il prof. Sandulli - che non aveva certo bisogno di "forza lavoro" agli esami e alle esercitazioni, perché per collaborare con Lui c'era la fila! - accettò senza batter ciglio che io mi sottraessi ai miei impegni universitari.

E, da grande Maestro, accettava le scelte politiche e culturali diverse (che in quegli anni erano - o sembravano! - molto nette). Così, pur probabilmente non condividendo in pieno il mio secondo tema di ricerca, mi lasciò partire per la Germania per studiare il profilo dell'eguaglianza sostanziale, andando a Giessen, da un vecchio professore comunista, Helmut Ridder, curatore di

⁶ Corte cost., 15 giugno 1960 n. 40, in *Giur. Cost.* 1960, 641, nota di C. ESPOSITO, *L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi*, in *Giur. Cost.*, 644, 1960.



un noto "Alternativkommentar" al Grundgesetz⁷. Quelli erano gli anni del Lavagna di "Costituzione e socialismo"⁸, basato proprio sull'art. 3, comma 2, e Lui aveva pubblicato un fondamentale saggio su "Il principio di ragionevolezza" in "Diritto e società" del 1975⁹, in cui disegnava le linee fondamentali del giudizio di eguaglianza, tuttora valide: ma nessuno aveva ancora indagato *funditus* il secondo comma.

E accettò - anzi forse lo divertiva - la mia presenza nella redazione di "democrazia e diritto".

4. Anche sotto il profilo professionale spero di aver imparato qualcosa dal Professore. Lavorava come lavoravano i grandi avvocati degli anni '50, '60, '70: riceveva nel Suo studio all'ultimo piano di Corso Vittorio Emanuele, con la signora Susa, che Gli faceva da assistente, da segretaria, da prima collaboratrice; nel mio ricordo, qualcosa di non dissimile esisteva nel modo di lavorare di mio padre e nel suo rapporto con mia madre, di recente descritto da mio fratello Giuseppe nel racconto "Olimpia e Caroleo", contenuto nel delizioso libretto "Avvoca', per ora grazie!".

Maria Alessandra ha conservato lo stile del Padre; io mi sono trovato ad organizzare l'attività professionale in maniera diversa, per cercare di rispondere alle richieste di una clientela sempre più esigente e differenziata, che io - essendo meno bravo di Maria Alessandra, del prof. Sandulli e di mio padre - non riesco a gestire da solo: ma spero comunque di operare con la stessa attenzione e dedizione che caratterizzava il lavoro di Aldo Sandulli e dei miei genitori.

Il dato che sento di aver acquisito da Lui è quello di considerare professori, giudici, avvocati - specie nel mondo del diritto pubblico (grande area che comprende la giustizia costituzionale, la giustizia amministrativa, la giustizia contabile e, ormai sempre di più, la giustizia comunitaria e europea) - parte di una medesima famiglia culturale, persone abituate a parlare un medesimo linguaggio, a condividere gli stessi concetti e gli stessi modelli interpretativi della realtà giuridica e istituzionale. Abituati a dialogare ed ascoltarsi nella ricerca di una imperfetta giustizia terrena.

Ma il mio primo profondo rapporto professionale con il prof. Sandulli fu quando sostenni l'esame di procuratore. Per chi aveva avvicinato il diritto amministrativo sulle pur affascinanti pagine di Giannini, studiare il "Manuale di diritto amministrativo" del prof. Sandulli fu una nuova, arricchente, esperienza: impegnativa, certo, ma di straordinaria utilità, in specie

⁷ H. RIDDER, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare*, Gesantherausgeber Rudolf Wassermann, Luchterhand Verlag, 1984.

⁸ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Il mulino, Bologna, 1977.

⁹ A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1975, pp. 561 ss.



sistematica. Se mi avessero permesso di portare solo qualche pagina nell'aula degli esami scritti, beh, senza dubbio avrei scelto l'indice del "Manuale", per quanto era chiaro.

E, ancora oggi, ogni volta che istruisco una causa ovvero entro nelle aule della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato, del Tar, i suoi magistrali insegnamenti sul principio di eguaglianza, sulla potestà normativa della p.a., sull'efficacia delle sentenze della Corte costituzionale, sulla natura di giurisdizione sulle situazioni soggettive, e non di giurisdizione di diritto oggettivo, della giustizia amministrativa - e non cito il tema del procedimento amministrativo solo perché se ne parlerà dopo - continuano a guidare le mie impostazioni e le mie discussioni.

5. C'è un episodio, per me importantissimo, che si collega alla giornata di oggi. Il primo anno dopo la scomparsa del Professor Sandulli, dunque nel 1985, prima che la famiglia istituisse il premio con la Società degli avvocati amministrativisti, l'accademia dei Lincei assegnò un premio alla Sua memoria, riservato a un giovane studioso di diritto costituzionale o di diritto amministrativo. Presidente della commissione era Francesco Santoro Passarelli, relatore Gino Gorla, mio relatore della tesi. E Gorla volle assegnare a me il premio¹⁰. Allora, quel premio era una scommessa, un augurio, una speranza. Oggi, a trent'anni di distanza, il premio di oggi è qualcosa di diverso e forse di più importante: è la conferma, da un lato, che forse non ho deluso quelle speranze; dall'altro, e soprattutto, che ho saputo mantenere fermo un rapporto di stima e di affetto con la famiglia scientifica e con quella di sangue del Professore.

Il 2014 è l'anno del trentennale della scomparsa del prof. Sandulli; per me è l'anno dei miei sessant'anni. Andrea ha appena fatto 18 anni, giusto un anno fa Susanna piccola si è laureata e oggi Guglielmo ha superato l'esame di avvocato. Sono quasi cinque anni che Francesco e Nico non sono più con noi e da un anno ci ha lasciato anche la signora Susa.

Vita e morte, gioie e dolori si intrecciano in un modo inestricabile, di cui non possiamo cogliere il senso: ci sembrano coincidenze, ma forse sono i ghirigori di un disegno che noi non riusciamo ad apprezzare.

Forse lo capiremo solo quando rivedremo i nostri cari, in una dimensione diversa. Allora, prima di poterli incontrare, ci troveremo dinnanzi Pietro che ci chiederà conto dei talenti che il Padrone ci ha dato. Io spero di potergli dire: "Pietro, quei pochi talenti che ho avuto ho provato, nei limiti delle mie possibilità, a farli fruttare". Ed è quello che sento di poter dire oggi a tutti voi,

¹⁰ *Rendiconti delle adunanze solenni*, seduta del 28 giugno 1985, volume VIII, fascicolo 9.



ringraziando Maria Alessandra e Andrea, il Presidente Giovannini, il Prof. Abbamonte, il prof. Lubrano, l'avv. Fiengo e tutta l'Avvocatura Generale dello Stato, che oggi ci ospita, permettendomi così di trovare anche un collegamento ideale con mio nonno Beniamino che fu avvocato distrettuale a Napoli, e ringraziando tutti voi, del grande onore che avete voluto farmi.