



diritto & religioni

Semestrale
Anno IX - n. 1-2014
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

17



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno IX - n. 1-2014
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco

P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Ugo Forti docente, avvocato, uomo delle istituzioni

GIOVANNI LEONE

1. Ugo Forti nasce a Napoli cento trenta anni fa, esattamente il 2 marzo 1878 e si laurea nel nostro Ateneo in Giurisprudenza a ventuno anni.

È subito affascinato dal suo primo maestro Carlo Fadda, celeberrimo professore di Diritto romano, che lo incoraggia a proseguire gli studi; tant'è che, a soli venticinque anni, consegue a Napoli la libera docenza in Diritto amministrativo, presentando due lavori: *“Due speciali forme di concessioni amministrative”* e *“Natura giuridica delle concessioni amministrative”* (tematica che riprende più tardi nelle sue famose ed intramontabili “Lezioni”, come dopo si dirà); iniziando in tal modo una fulgida carriera che lo vede insegnare Diritto amministrativo, Diritto costituzionale e Diritto internazionale presso varie Università: Camerino (presso la quale vince la cattedra di straordinario), Firenze (presso l'Istituto Cesare Alfieri, ove consegue l'ordinariato nel 1906), Cagliari (nel 1910), Messina (1915) e poi finalmente Napoli, ove, dopo aver insegnato Diritto internazionale (1917), succede nell'insegnamento ad Oreste Ranelletti nel 1924, chiamato ad insegnare a Milano.

Tuttavia, i suoi “collegamenti” dottrinari non sono rintracciabili nell'illustre professore abruzzese (di Celano), quanto sono ravvisabili in Vittorio Emanuele Orlando, Federico Cammeo, Santi Romano e Antonio Scialoja (notissimo civilista, suo collega a Camerino e che ritrova a Napoli sulla cattedra di Diritto della Navigazione): personaggi che incrocerà sempre nella sua vita.

L'insegnamento viene interrotto, come è noto, nel 1938 per le nefande leggi razziali e ripreso all'indomani della fine della guerra fino alla sua morte, avvenuta il 15 luglio 1950.

La produzione scientifica è amplissima e variegata, come variegati sono gli interessi del Maestro, il quale – come si è potuto comprendere sin da queste mie prime parole – non si è limitato ad arare il campo del Diritto amministrativo, ma ha voluto ampliare i propri studi in numerosi settori

scientifici. La sua salda formazione ricevuta sui banchi dell'Ateneo napoletano viene accresciuta da studi sociologici (ovvero di psicologia sociale) e comparatistici: a Firenze dà alle stampe la prolusione dal titolo "*La coscienza sociale*", intrisa di dottrina sul valore della teoria organica, preceduta da un saggio, pubblicato nel 1902 sulla gloriosa rivista "*Il Filangieri*", su "*Il concetto dello Stato secondo le teorie del Gumpłowicz*", ove, dopo aver esposto i rapporti tra sociologia e diritto, sposa le tesi dei giuristi "puri" (all'epoca in minoranza, ma poi occorrerà l'autorevolezza di Benedetto Croce per sconfiggere definitivamente questa "moda"), affermando che costoro "*sentono il bisogno di avvicinare il diritto alla vita, di sottoporre ad una critica serenamente obiettiva non i principi e le formule in sé, ma quelle manifestazioni della realtà sociale, con le quali il fenomeno giuridico si mostra indissolubilmente connesso*".

In altre parole, le sue indagini, lunghe, profonde e complesse "*lo condussero a quella concezione storica della scienza giuridica che resta documentata dai momenti salienti della sua attività di scrittore e di patrono*" (come dirà poi Alredo De Marsico nel discorso commemorativo tenuto in occasione dello scoprimento del busto in Castel Capuano il 15 dicembre 1973).

Nel 1903 pubblica "*Il realismo nel diritto pubblico*", sollecitato da uno scritto del Duguit ("*L'Etat, le droit objectif et la loi positive*"), ove approfondisce i rapporti tra diritto e Stato e la loro evoluzione, la costruzione giuridica del concetto di Stato e la teoria della personalità giuridica dello Stato. Temi sui quali torna successivamente nel 1913 con il saggio: "*Le dottrine 'realiste' di Hauriou*", con il quale critica il tentativo di revisione della personalità giuridica statutale e dell'organo.

Senonché, la sfida che Forti intende raccogliere è quella della costruzione del Diritto amministrativo italiano, scienza nuova, nata alcuni decenni prima (si ricorda spesso che il primo vero manuale è stato scritto dal napoletano Giovanni Manna, "*Diritto amministrativo nel regno delle due Sicilie*" nel 1840), ma ancora non affrancata dal Diritto privato. Infatti, gli studi primordiali, come è noto, sono ampiamente creditor della bimillenaria scienza privatistica: è sufficiente rammentare la costruzione dell'atto amministrativo sui binari del negozio giuridico, l'individuazione dei vizi di legittimità del provvedimento sulla scorta della patologia del negozio giuridico stesso, la teoria della doppia personalità giuridica statutale (Stato erario e Stato privatistico erogatore di servizi, che sovente riemerge anche per la distinzione delle giurisdizioni: *iure imperii* e *iure privatorum*); e così via. Ragion per cui Ugo Forti rinviene affinità non tanto, come si diceva, con il pensiero di Ranelletti, quanto con quello di Federico Cammeo e soprattutto di Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando. Quest'ultimo, dopo aver letto gli studi del giovane

e brillante napoletano su “*La facoltà di vigilanza dei Comuni sulle opere pie*”, “*La retroattività delle approvazioni tutorie*” e “*L’annullamento dei contratti comunali*”, gli affida nel 1915 la stesura del secondo volume del suo monumentale *Primo Trattato di Diritto amministrativo*, dedicato ai Comuni, unitamente ad Umberto Borsi: quest’ultimo affronta la tematica delle “*Funzioni del Comune italiano*”; Ugo Forti scrive oltre seicento densissime pagine su “*I controlli dell’amministrazione comunale*”. Temi questi, di certo, oggi in larga misura superati dalla normativa sopravvenuta, dal mutamento istituzionale e prima ancora costituzionale, ma che tuttavia permangono attuali là dove il Maestro ritorna sui concetti di capacità delle persone giuridiche pubbliche, di validità e di efficacia degli atti amministrativi, affrontati con rigore, esposizione chiarissima e, inutile dire, numerosi richiami di giurisprudenza e letteratura italiana e straniera.

È difficile scegliere quale tra i cd. lavori minori, circa ottanta articoli, note a sentenza, saggi, appare più attuale o anticipatore, in un certo qual senso, di tematiche tuttora vive oppure dibattute ancora attualmente da dottrina e giurisprudenza contemporanee. Carlo Maria Jaccarino rammenta tra gli altri, nel suo necrologio apparso sulla Rivista di diritto commerciale del 1950, “*La revocazione nei ricorsi amministrativi*”, trattato quale “*istituto generale, il cui esercizio costituisce una facoltà compresa nel diritto di ricorso*”. Arturo Carlo Jemolo, nel commosso ricordo all’Accademia dei Lincei tenuto il 14 gennaio 1956 (pubblicato sulla Rivista Amministrativa del 1956), segnala in particolare la nota “*La responsabilità in omettendo della pubblica amministrazione*”, che “*muove dal principio che l’istituto della responsabilità per fatti illeciti dell’amministrazione appartenga al diritto pubblico: il nocciolo di ogni questione in materia rinvenendosi sempre nella riferibilità dello Stato dell’operare di certe persone fisiche. Il Forti costruisce la dottrina della responsabilità su due elementi: la illegittimità dell’atto, che non può dirsi tale quando rientri nei poteri discrezionali dello Stato, e la sua riferibilità allo Stato od in genere all’ente pubblico*”.

Ciò che impressiona è la vastità degli interessi, la molteplicità dei temi trattati sempre con eccezionale padronanza della materia ed eleganza di linguaggio. Moltissimi articoli e note sono pubblicati su *Il Foro italiano* di Scialoja, con il quale inizia a collaborare nel 1907 senza soluzioni di continuità fino al 1946, e di cui diviene condirettore e responsabile della Parte terza (dedicata alla giurisprudenza amministrativa); responsabilità che è costretto a dismettere dopo l’epurazione dovuta alle odiose leggi razziali, per effetto delle quali deve abbandonare l’insegnamento nel 1938. La collaborazione editoriale tuttavia è ininterrotta in virtù del forte legame con gli Scialoja, intoccabili persino dal regime fascista, il quale impone però l’allontanamento

dalla carica di condirettore (come poteva giustificarsi la purezza della razza se un condirettore del Foro 'italiano' era ebreo?).

Se in tale ampia messe di scritti dovessi esser costretto a sceglierne uno, dovrei senza esitazione rispondere: le “*Lezioni di Diritto amministrativo*”. Scritte, in più edizioni, nella scuola e per la scuola (come rammenta nella prefazione), hanno il dono magico della estrema chiarezza, della limpidezza della sintassi, della matematica precisione delle analisi parziali e della sintesi finale (come dirà De Marsico), il pregio della scorrevolezza; dono e pregio rari in testi universitari, che sovente non si sottraggono alla tentazione del confronto scientifico e dimenticano invece la funzione non principale, ma esclusiva per la quale sono scritti: per gli studenti e non per gli accademici.

Su queste “*Lezioni*” si sono formate intere generazioni di avvocati, magistrati, professori universitari, funzionari pubblici. Così riferisce Jemolo: Forti aveva “*la mente limpida, quadrata...ed il completo dominio, nascosto, piuttosto che ostentato, di tutti gli ambiti del diritto, la salda preparazione privatistica che era alla base della sua attività di amministrativista, e che tuttavia non lo deviava mai dal nascondergli le peculiarità, i caratteri essenziali e distintivi degl'istituti del diritto pubblico rispetto ad istituti paralleli del diritto privato*”.

Personalmente da poco laureato, sollecitato da mio padre, che si era formato anch'egli sulle *Lezioni* di Forti, sono stato subito affascinato dalla spiegazione piana di una materia, che è obiettivamente complessa, ricca di esempi che, da vero Maestro, Egli snocciola agli allievi per spiegare istituti, costruzioni teoriche, figure giuridiche, interazioni e correlazioni di un sistema, le cui strutture non sempre sono di facile intelligibilità, attraverso un metodo che riconduce ad unità insieme parziali e separati elementi. Ho letto e riletto con enorme interesse le splendide pagine dedicate alla figura del “contratto di diritto pubblico”, delineata con rigore, serrate argomentazioni e puntuali confutazioni delle tesi contrarie: come è possibile che lo Stato o una pubblica amministrazione, trovandosi in una posizione di disuguaglianza o sperequazione con il privato possa stipulare con quest'ultimo un contratto di diritto pubblico? Ed Egli risponde: com'è possibile dubitare che, ad esempio, nella figura della concessione di un pubblico servizio non si ravvedano una situazione, un carattere e una struttura contrattuale? E poi, il privato concessionario non ha un'autonoma volontà che esteriorizza e fa valere nell'attività che precede il rilascio della concessione? Ed infine l'argomento decisivo: il contratto, afferma, non è figura o istituto che appartiene esclusivamente al diritto privato (che, per la verità, è stata la prima scienza giuridica che lo ha costruito), ma appartiene *tout court* al diritto in genere; si potrà mai non rinvenire una figura contrattuale negli accordi che gli Stati

stipulano a livello internazionale? V'è, anche in questi casi, un *do ut des* tipico del contratto: di certo, gli accordi internazionali non sono contratti di diritto privato. Il contratto di diritto pubblico è tale in quanto si caratterizza per l'oggetto, che è pubblico: la concessione di un bene demaniale (ad es., lo sfruttamento idrico) è disciplinata da un atto bilaterale che vede entrambe le parti sullo stesso piano, al di là della circostanza che l'amministrazione è tenuta a far precedere (il più delle volte) l'atto contrattuale da un proprio atto unilaterale (amministrativo).

Per quale ragione il Forti si appassiona alla figura del contratto di diritto pubblico e intende resistere alle critiche di coloro che sono inclini a lasciare che sia il diritto positivo a regolamentare le varie fattispecie? Egli risponde: "*non certo per il gusto di adottare una definizione più che un'altra*" (p. 97 dell'edizione del 1937). "*I problemi sistematici hanno sempre la loro profonda utilità, in ciò, che la definizione sistematica del rapporto implica classificazione di esso e possibilità di applicare al rapporto così classificato le norme, che per quella categoria di rapporti il diritto ha stabilite*".

Ci sono voluti anni affinché la figura del contratto di diritto pubblico avesse piena cittadinanza nel Diritto amministrativo; cosa sono se non contratti gli accordi che le amministrazioni stipulano tra di loro, disciplinate ora dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 per regolare lo svolgimento di attività di interesse comune? E cos'è se non un contratto di diritto pubblico l'accordo integrativo o sostitutivo di provvedimento tra un'amministrazione ed un privato (descritto dall'art. 11 della stessa legge)?

Ma tanti altri sono gli spunti che Forti fornirà alla dottrina ed alla giurisprudenza: nell'articolo "*Il silenzio della p.a. ed i suoi effetti processuali*" del 1933 v'è una difesa, per quei tempi eroica, e non conformista, della soluzione che nega all'Amministrazione il privilegio del 'silenzio', consentendo di considerarlo come una reazione dell'istanza, e quindi quale provvedimento suscettibile di impugnativa di ricorso giurisdizionale; oppure la distinzione tra atti negoziali ovvero provvedimentali e atti non negoziali, che non contengono alcuna manifestazione di volontà; e poi ancora lo studio contenuto in "*<Atto> e <procedimento> amministrativo*" del 1931, nel quale esamina i singoli comportamenti che nella loro serie successiva costituiscono l'atto-procedimento, quali momenti della formazione successiva di un atto, individuati dagli effetti parziali prodromici nei confronti del provvedimento finale. Non v'è chi non veda che in tale studio v'è il seme fatto fiorire meravigliosamente da uno degli allievi di Forti, Aldo Sandulli, che è ugualmente celebrato in questo giorno, nella sua celeberrima monografia su *Il procedimento amministrativo*, scritta nel 1940. Come non leggere nelle sue trattazioni di critica alla figura degli enti parastatali individuati da certa dottrina e ad-

dirittura dal legislatore quali *tertium genus* tra enti pubblici ed enti privati, una sorta di profezia sul dibattito odierno sulle società partecipate dagli enti locali: Egli in queste manifestazioni coglie l'indice di allargamento della diretta ingerenza dello Stato (e degli altri enti pubblici) nell'economia o in vari settori dell'economia, che in tal modo venivano sottratti all'esclusivo dominio del diritto privato, assumendo che è “*antica e ormai salda convinzione dei giuristi che il confine tra diritto pubblico e diritto privato debba considerarsi essenzialmente storico, cioè essenzialmente mutevole nei luoghi e nel tempo*”.

Così come l'articolo “*Amministrazione pubblica ed attività economico-privata*” (pubblicato nel 1919 negli scritti per le onoranze a Marghieri), ove non è difficile rinvenire un ideale testimone dei lavori che hanno reso celebre, oltre quaranta anni dopo, Vincenzo Spagnuolo Vigorita, che ne ha ereditato la cattedra nel 1974. Allievi diretti di Ugo Forti sono Carlo Maria Iaccarino, succedutogli nella cattedra di Diritto amministrativo alla sua morte (il quale diede al primogenito il nome di Ugo, come il suo Maestro), Ernesto Ardiczone, Lorenzo Romanelli, Riccardo Soprano e, tra i magistrati, Michele Rossano, prima presidente di sezione della Corte di Cassazione e poi giudice costituzionale, autore di una fortunata e, ancorché datata, tuttavia, sovente ancora oggi citata monografia sull'espropriazione per pubblica utilità.

2. Accanto all'attività scientifico didattica, comunque tuttora visivamente accertabile, v'è quella di grandissimo avvocato; per questo impegno forense non possiamo fare altro che raccogliere le testimonianze dell'epoca, che lo descrivono per la “*cesellata finezza delle tesi forensi*” (Iaccarino); ma leggiamo la descrizione di Arturo Carlo Jemolo, che lo ha conosciuto dappresso, come tra poco dirò, anche per altre ragioni: “*grande avvocato dinanzi alle magistrature ordinarie ed al Consiglio di Stato... fu evocato nei suoi tratti salienti nella commemorazione che alla sua morte ne fece alla V sezione del Consiglio di Stato il Presidente Leonardo Severi. Avvocato efficacissimo. Natura gli aveva dato voce dolcissima, garbo, signorilità di gesti; l'indole gli imponeva lealtà assoluta dinanzi al giudice, mai una deturpazione della verità a favore dell'assistito, mai un'alterazione, per confutarli, degli argomenti dell'avversario, il disconoscimento di quanto in essi vi fosse di fondato. ... Studio approfondito di ogni causa; memoria sicura dei precedenti giurisprudenziali; dottrina giuridica somma, ma mai ostentata, sempre anzi rattenuta nei limiti dell'indispensabile. La grande dote della sobrietà, pur essa così cara ai giudici; l'orazione quadra, che andava subito agli argomenti essenziali, lasciando da parte ogni accessorio; che scavalcava anche l'avversario, ponendo e confutando quelli tra gli argomenti a lui favorevoli ch'egli non aveva posto, ma che avrebbero facilmente potuto sorgere nella mente del giudice.*”

Lo studio legale (Via S. Brigida 51 prima e Corso Vittorio Emanuele 121 poi) nel cuore di Napoli della quale si sentiva figlio, anche se la sua famiglia non era di antiche origini partenopee; ricopre per diversi anni la carica di consigliere dell'Ordine degli avvocati di Napoli, che lo celebra il 15 dicembre 1973 con un discorso di Alfredo De Marsico e con un busto nello storico salone (oramai abbandonato a se stesso dopo lo scellerato trasferimento della sede del Tribunale al Centro direzionale).

Per noi posteri è assai difficile ricostruire l'attività di un avvocato del quale non sono consultabili le memorie e gli scritti difensivi; ragion per cui ritengo che sia sempre attuale l'esigenza, manifestata nel passato e patrocinata da illustri figli di Napoli, di realizzare in Castel Capuano, oramai dismesso all'uso che da cinque secoli con grande dignità esercitava, un Museo dell'Avvocatura; tuttavia posso riferire di aver potuto accertare l'abilità defensionale dell'Avvocato Forti dinanzi al Consiglio di Stato allorquando, nell'approntare uno mio contributo, che poi ha fatto parte degli scritti in onore di Luigi Labruna, sono venuto a conoscenza di una vicenda processuale ai più del tutto ignota: il regime fascista aveva imposto, come è noto, l'allontanamento dei docenti universitari di origine ebrea negando loro qualsiasi sussidio o forma di sussistenza. Nell'occasione tali docenti, difesi da Ugo Forti (un avvocato ebreo poteva difendere solo correligionari!), riescono ad ottenere il riconoscimento della corresponsione di un assegno, in aggiunta al trattamento pensionistico maturato, previsto dall'articolo unico della legge 23 maggio 1940, n. 587 in favore degli impiegati considerati inamovibili e dispensati dal servizio. Assegno pari alla differenza tra rateo della pensione percepibile e ultimo importo mensile dello stipendio percepito. E riescono a conseguire anche la liquidazione computata non solo sulla base della voce "stipendio", ma anche di tutte le voci accessorie che formano parte dell'ultimo trattamento economico mensile.

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 24 settembre 1941, Presidente Ferdinando Rocco, Estensore Leopoldo Piccardi, oltre ad esprimere parole di apprezzamento della difesa dei ricorrenti ("come esattamente rileva la difesa dei ricorrenti"...) come la difesa dei ricorrenti pone giustamente in rilievo), ne sposa in pieno le tesi difensive: l'affermazione della inamovibilità dei docenti universitari – derogabile solo allorquando essi non diano garanzia di un fedele adempimento delle loro funzioni ovvero si pongano in condizioni di incompatibilità con le direttive politiche del Governo (come nel caso delle leggi razziali) oppure ancora non siano in grado di svolgere le loro funzioni – si ricava dai principi generali. Ed una volta allontanati ad essi vanno pur tuttavia riconosciuti gli assegni di cui alla legge predetta.

Leggo questo passo della sentenza che, assai significativo, mi sembra ri-

portato pari pari dalla difesa appassionata di Ugo Forti:

“non è fuori luogo ravvisare una certa analogia fra la funzione del giudice e quella dell'insegnante; perché, come la sentenza, pure essendo emanata in nome della suprema autorità dello Stato, trae il suo valore morale, al quale si riconnette la sua efficacia giuridica, dalla coscienza individuale del giudice, così l'insegnamento impartito da una pubblica cattedra tradirebbe la sua stessa essenza e le finalità alle quali è destinata ove non fosse libera manifestazione dell'intelletto e della scienza individuale del docente. E ciò a differenza di quanto accade per altre funzioni pubbliche, nell'esercizio delle quali la persona che ne è investita deve per quanto è possibile immedesimarsi nell'ente per il quale agisce, in modo che l'attività da essa compiuta sia manifestazione, più che della sua personale volontà, della volontà superindividuale dell'ente al quale l'attività stessa è giuridicamente imputata. Cosicché, per queste funzioni, sorge la necessità, opposta a quella che si è segnalata in relazione alla funzione giurisdizionale o didattica, di garantire attraverso i vincoli di subordinazione fra superiore ed inferiore, i controlli, la facoltà di sostituzione del superiore all'inferiore, ed altri simili mezzi tecnici, la piena rispondenza dell'attività individuale alla volontà impersonale dell'ente per il quale il singolo agisce. Per queste considerazioni, basate sul nostro attuale diritto positivo e sulle esigenze alle quali esso si ispira, il Collegio ritiene che nel nostro vigente ordinamento non possa essere disconosciuta ai professori universitari la garanzia dell'ina-movibilità, e che pertanto illegittimamente sia stato negato ai ricorrenti quel trattamento economico che la legge loro concedeva, nella loro qualità di funzionari inamovibili”.

3. Ugo Forti è anche uomo delle istituzioni. Sub commissario all'Ente Autonomo Volturno (il Commissario era Carlo Fadda) dal 1° novembre 1917 al 7 dicembre 1921, aderisce al Manifesto degli intellettuali promosso da Benedetto Croce (in risposta al Manifesto pro fascismo di Gentile) e pubblicato su *Il Mondo* del 10-12 maggio 1925 (unitamente a Vincenzo Arangio Riuz, Arturo Carlo Jemolo, Piero Calamandrei, Enrico Presutti, Augusto Graziani, Vito Volterra, Siro Sollazzi, Giuseppe Chiovenda, solo per ricordare qualche illustre giurista); segue la sorte di tanti suoi correligionari nel 1938, quando viene espulso dall'Università (unitamente a, fra gli altri, Tullio Ascarelli, Federico Cammeo, i fratelli Donati, Enrico Tullio Liebman, Ruggero Luzzatto, Adolfo e Renzo Ravà, Guido Tedeschi, Cino Vitta).

Collabora con il secondo Governo Badoglio, ed è autore di un'approfondita disamina di un progetto alleato (cd. documento Alexander); tale disamina trova a Napoli il consenso del Gen. McFarlane, accelerando la conclusione della trattativa tra occupanti e potere esecutivo italiano. Bonomi lo

designa presidente della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, che inizia i suoi lavori presso la Presidenza del Consiglio prima e il Ministero della Costituente dopo. Qualche nome dei Commissari: Roberto Ago, Guido Astuti, Gaetano Azzariti, Giovanni Barberio, Piero Calamandrei, Vezio Crisafulli, Giuseppe Fagiolari, Massimo Severo Giannini, Carlo Maria Iaccarino, Arturo Carlo Jemolo, Michele La Torre, Luigi Medugno, Costantino Mortati, Antonio Papaldo, Leopoldo Piccardi, Emanuele Piga, Ferdinando Rocco, Leonardo Severi, Antonio Sorrentino, Andrea Torrente, Cino Vitta, Guido Zanobini.

Tutti nomi di grandissimo livello, altissimi magistrati e professori universitari di notoria fama: tutti, ripeto, sotto la presidenza illuminata ed autorevolissima di Ugo Forti. Personalità che in quella veste sono tenuti ad affrontare problemi che Vittorio Emanuele Orlando, nel suo storico discorso, pronunciato dinanzi all'Assemblea Costituente il 9 marzo 1946, ha modo di chiarire, sia pure con grande enfasi, in questo modo: *“La rivoluzione del 1789 era uno scherzo in confronto: qui è una svolta di epoche storiche, qui non si passa da una forma di governo all'altra, ma da un'epoca ad un'altra. Il paragone non si deve fare con le varie successioni di governo, ma con eventi che si verificano ogni cinque o sei secoli”*. Un ammonimento che dovrebbe essere ben presente al nostro Parlamento quando con cuor leggero mette mano alla Costituzione, come se si trattasse di una legge facilmente revocabile.

Del resto, ecco come Ugo Forti intende il dato costituzionale (certo non immutabile ma da trattare con grande attenzione): *“In pratica numerose volte moderni legislatori hanno posto nelle Costituzioni delle norme che poi, all'applicazione, sono risultate inadeguate, o per eccesso o per difetto, e certe volte perfino superflue. Affinché, pertanto, nella Costituzione italiana vi sia possibilità di porre delle norme, sapendo con precisione quali sono gli effetti, anche remoti, che con tali norme si raggiungono, e conoscendo d'altro lato i presupposti, anche non vicini, che tali norme richiedono, le Commissioni che hanno avuto sede presso il Ministero per la Costituente hanno volutamente ampliato il campo della loro indagine, fino a considerare, con ogni possibile attenzione, questi remoti presupposti e questi remoti effetti”*. Occorre, pertanto, che il legislatore, costituzionale o ordinario che sia, debba, riportando il pensiero di Forti, sapere con precisione tanto i presupposti remoti o prossimi che impongono l'emanazione di una norma, quanto gli effetti, più o meno, remoti di detta norma.

Gli argomenti studiati dalla Commissione presieduta da Forti, sintetizzati e contenuti in due volumi, sono tra gli altri, di grandissima delicatezza: rigidità o flessibilità della Costituzione; diritti dei cittadini; funzione legislativa e gerarchia delle fonti; sistema elettorale deferito in legge speciale o in

costituzione; funzione governativa e amministrativa; funzione giurisdizionale, tribunali ordinari e foro amministrativo; organizzazione delle amministrazioni; ammissione ai pubblici impieghi; doveri dei dipendenti pubblici; responsabilità dei funzionari; partecipazione diretta dei cittadini alla funzione amministrativa.

Tra le garanzie giurisdizionali dei diritti dei cittadini la Commissione dibatte il tema non solo della limitazione dei poteri del giudice ordinario, ma anche quello della necessità di eliminare le disposizioni che escludono il ricorso avverso taluni provvedimenti amministrativi, e dell'opportunità di sancire costituzionalmente l'obbligo dell'amministrazione di motivare i propri provvedimenti.

Gran parte dell'enorme lavoro non è adeguatamente sfruttata dall'Assemblea costituente; ma questo faceva parte del "gioco". Il Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, dopo aver incoraggiato i membri delle varie Commissioni, afferma che *"esse, e specie la prima, avranno un compito difficile e delicato; occorre non dimenticare che, al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti" ... (sicché) "L'apporto degli studiosi appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato"*; tuttavia, al contempo, egli ammonisce la Commissione affermando che l'Assemblea Costituente *"sarà certamente dominata da passioni politiche, che qualche volta potranno oscurare la nozione dei problemi tecnici"*.

Come riferisce Jemolo, il lavoro compiuto doveva necessariamente meritare ogni elogio; *"non foss'altro (per) lo schema di legge generale sull'Amministrazione, destinato a porre su basi di dignità e di giustizia i rapporti tra amministratori ed amministrati, tra funzionari e cittadini, (che) avrebbe dato un'altra impronta alla vita pubblica italiana. Gli uomini politici, i deputati alla Costituente non s'interessarono affatto a quella serie di studi e di progetti, non pensarono neppure ad utilizzarli; i volumi che li raccolgono sono dimenticati, il materiale preparatorio deve ingombrare qualche cantina"*.

Il pessimismo di Arturo Carlo Jemolo a posteriori (siamo nel 1956) si scontra o meglio stride con le parole di Ugo Forti, il quale, nel presentare i lavori al Ministro per la Costituente, afferma: *"ho avuto occasione di vedere quotidianamente al lavoro uomini insigni per dottrina ed esperienza politica e ammirarne l'ardore infaticabile e il fruttuoso contributo. Sicché ho potuto sentire che la parola «patriottismo», che per tanto oscuro tempo parve non avesse più significato, ha ripreso tutto il suo tradizionale valore" ... "che l'ope-*

ra augusta, a cui la Costituente si accinge, salvi la Patria nostra e ne assicuri l'avvenire".

Dopo poco più di quattro anni, forse sconfortato dai risultati davvero parziali (solo dopo circa trentacinque anni il Parlamento ha approvato la legge generale sul procedimento amministrativo, frutto dei semi lanciati – quindi non invano - dai lavori della Commissione che aveva così prestigiosamente presieduto), dalla tragica scomparsa della adorata figlia Lisa, che aveva seguito le orme paterne, Ugo Forti chiude gli occhi serenamente e silenziosamente.

Francesco Carnelutti commosso riferisce: *“la vita gli si è fatta cupa e non valse il ritorno all'insegnamento dopo l'iniqua persecuzione, né la reverenza con la quale Napoli, in prima linea, e l'Italia tutta gli si fece intorno, affinché per lui il cielo tornasse sereno”*.

Per concludere, prendo a prestito le splendide parole con le quali Arturo Carlo Jemolo ha invitato tutti, quindi anche noi del Dipartimento di Diritto amministrativo e Scienza dell'Amministrazione, a ricordarlo dopo oltre mezzo secolo dalla Sua scomparsa: *“Resta viva l'opera del giurista; resterà, fino a che vivranno i discepoli, il ricordo della cara immagine paterna, della voce dolcissima, del gesto pacato, il ricordo del consigliere amorevole, cui ci si poteva rivolgere per un dubbio inerente alla scuola od al magistero del foro, come per una questione morale, sicuri di ricevere un'indicazione, un richiamo. Ma solo l'occhio di Dio vede attraverso quali fili invisibili, per quali vie indirette e misteriose, e fino a quando, scendendo a quali profondità, si protrarrà, anche tra coloro che non lo conobbero, l'opera benefica, l'effetto salutare di questa vita, che fu tutta bontà, senso del dovere, dimenticando di sé, rinuncia, devozione al fratello uomo”*.

Oggi, il Dipartimento, ignorando le divine vie indirette e misteriose, ha cercato di riannodare questi fili invisibili, facendo riemergere la figura, l'ingegno e le opere di Ugo Forti, anche nel nome della tolleranza, della solidarietà e dell'alto valore morale dell'insegnamento.