

IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLA SECONDA METÀ DEL NOVECENTO

Atti del convegno (Bologna 3-5 novembre 2025)

a cura di

MARCO CAVINA

LORENZO MANISCALCO



Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Collettanee

20

Historia
et ius

2026



“Historia et ius”

Associazione culturale - Roma

Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Collettanee

20

La Collana di Studi di storia del diritto medievale e moderno *Historia et Ius*, pubblicata in forma elettronica in open access, è nata per iniziativa della stessa redazione della omonima rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna. Essa si propone di costituire uno strumento di diffusione, su scala internazionale, dei risultati delle ricerche storico giuridiche e del confronto di idee e impostazioni metodologiche.

Ogni volume, così come gli articoli pubblicati nella rivista, è sottoposto a doppio referaggio cieco. La collana accoglie testi in lingua italiana, inglese, francese, spagnola e tedesca.

The Series of Studies in medieval and modern legal history *Historia et Ius*, published in electronic form in open access, was created on the initiative of the same editorial board of the homonymous history journal of the medieval and modern age. It aims to constitute an instrument of diffusion, on an international basis, of the results of historical legal research and of the comparison of ideas and methodological approaches.

Each volume, as well as the articles published in the journal, is subject to double blind peer-review. The book series receives texts in Italian, English, French, Spanish and German languages.

DIREZIONE DELLA COLLANA: Paolo Alvazzi del Frate (Università Roma Tre) - Giordano Ferri (Università di Roma Unitelma Sapienza) - Giovanni Rossi (Università di Verona) - Elio Tavilla (Università di Modena e Reggio Emilia)

CONSIGLIO SCIENTIFICO: Marco Cavina (Università di Bologna) - Eric Gojosso (Université de Poitiers) - Ulrike Müßig (Universität Passau) - Carlos Petit (Universidad de Huelva) - Laurent Pfister (Université Paris II) - Michael Rainer (Universität Salzburg) - Giuseppe Speciale (Università di Catania) - Arnaud Vergne (Université de Paris) - (†) Laurent Waelkens (Universiteit Leuven)

I saggi pubblicati sono stati sottoposti a valutazione da parte della direzione della collana.

E-mail: info@historiaetius.eu

Indirizzo postale: Prof. Paolo Alvazzi del Frate
via Ostiense 161 - 00154 Roma

Immagine di copertina: *Palazzo Poggi: cortile di Ercole con al centro la statua di Ercole in terracotta* (1974), fotografia di Paolo Monti (1908-1982). Licenza CC BY-SA 4.0 concessa dalla Biblioteca Europea di Informazione e Cultura (BEIC).

ISBN: 979-12-81621-22-0 - febbraio 2026

ISSN: 2704-5765

IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLA SECONDA METÀ DEL NOVECENTO

Atti del convegno (Bologna 3-5 novembre 2025)

a cura di
MARCO CAVINA
LORENZO MANISCALCO



"Historia et ius"
Associazione culturale - Roma



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa - Investimento 1.1, Avviso PRIN 2022 (DD N. 104 del 02/02/2022), dal titolo «Il reclutamento accademico in Italia. Sistema universitario e normativa concorsuale fra legislazione, discorso pubblico e meccanismi di contenzioso (1945-2015)», codice progetto MUR 20222PH9ZA - CUP J53D23019600006 referente Prof. Marco Cavina.

Indice

<i>Abbreviazioni</i>	1
----------------------	---

PARTE I

IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLE FACOLTÀ GIURIDICHE (1945-1980)

MARCO CAVINA, LORENZO MANISCALCO, <i>Per una storia del reclutamento universitario</i>	5
ALESSIA LEGNANI ANNICHINI, <i>Concorsi di Diritto commerciale</i>	11
CARLOTTA ISABELLA BONSANTO, <i>Concorsi di Diritto civile</i>	31
MATTEO LUPPI, <i>Concorsi di Diritto processuale civile</i>	49
LORENZO MANISCALCO, <i>Concorsi di Diritto romano</i>	69
GUSTAVO ADOLFO NOBILE MATTEI, <i>Concorsi di Diritto ecclesiastico e canonico</i>	93
UGO BRUSCHI, <i>Concorsi di Diritto costituzionale e Diritto pubblico</i>	109
DAMIGELA HOXHA, <i>Concorsi di Diritto amministrativo</i>	137
RENZO ORLANDI, <i>Concorsi di Diritto penale e Procedura penale</i>	157
ANASTASIA CASTELLANI, <i>Concorsi di Diritto tributario</i>	189
LORENA MUSCAS, <i>Concorsi di Diritto internazionale</i>	209

PARTE II

PROFESSORI, CONCORSI, RIFORME FRA POLITICA E DIRITTO

VIRGINIA MINNUCCI, <i>I concorsi universitari nei dibattiti parlamentari nella seconda metà del Novecento</i>	229
FRANCESCO CAMPOBELLO, <i>Insegnamenti e trasformazioni istituzionali: il caso della Facoltà di Giurisprudenza di Torino</i>	253
MARIO RIBERI, <i>Giustizia penale e analisi economica del diritto. Aspetti dell'insegnamento di Richard A. Posner</i>	271

IDA FERRERO, *Il caso Nunzio Nasi all'Alta Corte di Giustizia: il ruolo di Tancredi Canonico penalista e uomo delle istituzioni* 285

MATTEO TRAVERSO, «*Lotte epiche per la cattedra di Torino*». Cesare Lombroso, Emilio Brusa e il percorso delle scienze criminalistiche a Torino verso il Novecento 297

Abbreviazioni

BPI	Ministero della Pubblica Istruzione, Bollettino ufficiale
DBGI	Dizionario biografico dei giuristi italiani, 2 voll., Bologna 2013
DBI	Dizionario Biografico degli Italiani, 100 voll., Roma 1960-2020
G.U.	Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia (1860-1946)/della Repubblica Italiana (1946-)
ACS	Archivio Centrale dello Stato
ACV	Archivio Contemporaneo del Gabinetto G.P. Vieusseux
ASSR	Archivio Storico del Senato della Repubblica
ASUT	Archivio storico dell'Università di Torino
AUSBo	Archivio storico dell'Università di Bologna

Damigela Hoxha

Concorsi di diritto amministrativo

SOMMARIO: 1. Il concorso universitario come specchio della cultura giuridica – 2. La ricostruzione postbellica e la revisione dei concorsi del 1939 e del 1942 – 3. Gli atenei “di servizio” e la geografia concorsuale del dopoguerra – 4. Gli anni Sessanta: espansione della disciplina e rafforzamento della comunità scientifica – 5. Gli anni Settanta e la stagione dei giuristi “ingegneri istituzionali” – 6. La curiosità per le nuove frontiere del diritto – 7. La Scuola bolognese e la trasformazione del sistema concorsuale – 8. La cesura del 1973 e la stagione dei concorsi di massa.

1. Il concorso universitario come specchio della cultura giuridica

Vi è un'Italia che non si lascia cogliere nei codici, ma nei verbali delle commissioni giudicatrici; un'Italia che non risiede esclusivamente nelle aule giudiziarie o nei corridoi ministeriali, bensì nelle carte degli archivi universitari, nelle firme dei commissari, nelle formule e nei giudizi che accompagnano i concorsi accademici. È l'Italia del diritto amministrativo, la quale, tra il 1945 e il 1975, procede quasi in parallelo alle trasformazioni dello Stato, dell'università e della cultura giuridica nazionale¹. In tale quarantennio, il concorso universitario rappresenta un osservatorio privilegiato, capace di restituire, con singolare precisione, tanto le grandi tensioni della storia repubblicana – dalla dittatura alla ricostruzione, dalla nascita della Repubblica alla stagione dell'espansione economica e della programmazione pubblica – quanto le sottili, continue trasformazioni del mestiere del giurista. Tra queste, merita particolare attenzione la metamorfosi del rapporto fra sapere accademico e potere politico: un nesso complesso, talvolta ambiguo, a cui gli universitari in generale e gli studiosi di diritto pubblico in particolare difficilmente possono sottrarsi.

¹ Un'attenta analisi dell'evoluzione dei concorsi universitari in riferimento ai docenti delle materie giuridiche è stata fatta da G. Fois, *I concorsi universitari*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2001, pp. 1213-1252; M. Giannetto, *Gli studiosi di diritto amministrativo (1951-1975)*, Ivi, pp. 1155-1186; G. Tosatti, *Gli studiosi di diritto amministrativo (1976-2000)*, Ivi, pp. 1187-1212. Sulla storia della disciplina si rinvia anzitutto a L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari 2001, ma anche a S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971; G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, I, *Diritto amministrativo generale*, Milano 2000.

La poliedricità del giurista italiano – professore, avvocato, talvolta parlamentare – già caratteristica dell’età liberale e ricostruita efficacemente da Aldo Mazzacane nella figura del giurista “uno e trino”², si ripresenta nell’Italia repubblicana in forme diverse, ma non meno rilevanti. Tale dato costituisce lo sfondo essenziale entro cui leggere la storia concorsuale del diritto amministrativo.

2. La ricostruzione postbellica e la revisione dei concorsi del 1939 e del 1942

Nel secondo dopoguerra, la disciplina amministrativistica fu chiamata a ricostruire non soltanto i propri strumenti concettuali, ma anche le strutture istituzionali della formazione accademica. In tale prospettiva, i concorsi a cattedra universitaria assumono un ruolo particolarmente rivelatore: attraverso la composizione delle commissioni, i criteri di valutazione adottati e la distribuzione geografica delle sedi banditrici, essi consentono di cogliere, in filigrana, l’evoluzione complessiva della scienza amministrativistica in età repubblicana³.

Negli anni Quaranta – come mostra emblematicamente il concorso del 1939⁴ – l’accesso alla cattedra universitaria si configura ancora come una cerimonia rigorosamente controllata e quasi ieratica, un rito solenne e formale. Il linguaggio delle commissioni è severo, calibrato, austero; la valutazione si presenta come un vero e proprio “atto di Stato”, finalizzato ad accertare la “maturità scientifica”, la “serietà dell’impostazione”, la “padronanza del metodo giuridico”. Nei verbali delle commissioni del tardo Ventennio ricorre di frequente l’aggettivo “disciplinato”, riferito tanto ai candidati quanto agli scritti e ai metodi di ricerca: una scelta lessicale che riflette una stagione in cui il sapere giuridico è chiamato a mostrare ordine, compostezza e deferenza verso l’autorità. Con la fine della guerra e la nascita della Repubblica, tale quadro muta progressivamente. Le relazioni delle commissioni del dopoguerra sono costruite su espressioni nuove –

² A. Mazzacane, *Secolo dell’università e secolo delle professioni: le ragioni di un incontro*, in A. Mazzacane - C. Vano (curr.), *Università e professioni giuridiche in Europa nell’età liberale*, Napoli 1994.

³ L. Torchia - E. Chiti - R. Perez - A. Sandulli (curr.), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli 2008; S. Cassese (cur.), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, Milano 2002; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit.

⁴ BPI, 1940, II, pp. 381-385.

“spirito democratico”, “apertura sistematica”, “attenzione alla Costituzione” – che testimoniano la lenta, prudente assimilazione di un diverso lessico politico e culturale. È la stagione in cui il diritto amministrativo, pur ancora caratterizzato da un’impronta formalistica, comincia a configurarsi come strumento di ricostruzione civile. Parallelamente, evolve il linguaggio valutativo: alle formule assertive degli anni Trenta (“si ritiene”, “si riconosce”, “si considera”) subentrano espressioni più aperte e dialogiche (“si apprezza”, “si auspica”, “si confida”) ed emergono concetti quali “originalità”, “ricerca”, “atteggiamento critico”. Il diritto amministrativo abbandona così gradualmente la funzione di mera ‘grammatica dell’obbedienza’ per divenire, sempre più, la ‘sintassi della responsabilità’, adeguata al nuovo contesto costituzionale e alla funzione democratica dell’amministrazione.

La vicenda più significativa di tale fase riguarda la revisione dei concorsi per le cattedre di diritto amministrativo banditi a Cagliari nel 1939 e a Urbino nel 1942⁵, entrambi riesaminati nel 1948 a seguito dell’abrogazione delle leggi razziali⁶. I due studiosi ebrei Giuseppino Treves⁷ e Paolo Ravà⁸, esclusi dai concorsi originari per effetto della normativa del 1938, videro le proprie posizioni riesaminate da una commissione composta da Luigi

⁵ BPI, 1943, II, pp. 704-709.

⁶ I due concorsi revisionati si trovano in BPI, 1949, n. 27, II, pp. 1858-1860.

⁷ Giuseppino Treves (1909-1976) iniziò la sua carriera in modo rapido e brillante: divenne libero docente a Torino nel 1931, fu incaricato dell’insegnamento di Diritto amministrativo a Sassari dal 1932 al 1935 e successivamente a Messina dal 1935 al 1937. La sua attività accademica si interruppe però bruscamente nel 1938, quando le leggi razziali lo costrinsero all’esilio in Inghilterra, dove rimase fino al termine della guerra. Durante questo periodo collaborò con la *London School of Economics* e approfondì lo studio del common law, ambito nel quale sarebbe poi diventato uno dei più autorevoli studiosi. Per ulteriori informazioni sulla sua vita e sulla sua produzione scientifica si veda, da ultimo, M. Pastorelli, *Treves Giuseppino*, DBGI, II, pp. 1976-1977.

⁸ Paolo Ravà (Venezia, 1911) si laureò in Giurisprudenza con 110 e lode presso l’Università di Padova nel 1933. Fu assistente presso l’Istituto di Diritto Pubblico della medesima Università fino all’autunno del 1938, svolgendo attività didattica integrativa e talora supplendo i professori nelle lezioni. Lasciata l’Italia nel 1939, proseguì la propria attività scientifica in Inghilterra e successivamente negli Stati Uniti d’America, dove nel 1942 conseguì una seconda laurea in Giurisprudenza presso la Washington University di St. Louis (Missouri), continuando anche in seguito l’attività di ricerca.

Raggi (presidente)⁹, Cino Vitta – anch'egli epurato nel 1938 –¹⁰, Giovanni Miele¹¹, Roberto Lucifredi¹² ed Enrico Guicciardi¹³.

Per il concorso di Cagliari del 1939, la Commissione riconobbe l'elevato valore scientifico di Treves e Ravà, ma ritenne comunque di confer-

⁹ Luigi Raggi (1876-1954) ottenne la libera docenza a Genova nel 1905; nel 1906 fu chiamato come professore straordinario di diritto amministrativo a Camerino e l'anno successivo divenne ordinario, ruolo che ricoprì fino al 1910. Riprese poi l'insegnamento nel 1918 a Genova, dove rimase fino al pensionamento e dove ricoprì anche la carica di Preside della Facoltà di Giurisprudenza dal 1935 al 1945. Si veda, per ulteriori dettagli, M. Pastorelli, *Raggi Luigi sr.*, DBGI, II, pp. 1647-1648.

¹⁰ Cino Vitta (1873-1953), tra i maggiori amministrativisti italiani del primo Novecento, fu professore ordinario a Torino fino al 1938, quando venne espulso dall'università a seguito delle leggi razziali. Costretto all'esilio in Svizzera, poté rientrare in Italia solo dopo la guerra, riprendendo l'insegnamento e contribuendo alla ricostruzione della disciplina. Cfr. A. Sandulli, *Costruire lo stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, pp. 310-311.

¹¹ Giovanni Miele (1907-2000) fu tra i più autorevoli amministrativisti italiani del Novecento. Allievo di Guido Zanobini, iniziò giovanissimo la carriera universitaria tra Sassari, Cagliari e Pisa, dove si distinse per gli studi sul testo costituzionale. Dal 1950 insegnò a Firenze per oltre venticinque anni, contribuendo in modo significativo alla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, che diresse insieme a Massimo Severo Giannini. Si veda A. Sandulli, *Giovanni Miele*, DBGI, I, pp. 1344-46.

¹² Roberto Lucifredi (1909-1981) fu giurista e uomo politico di primo piano. Docente di Diritto pubblico a partire dal 1935 e sopravvissuto alla deportazione a Dachau, ebbe una lunga carriera parlamentare nella Democrazia Cristiana, ricoprendo varie volte l'incarico di sottosegretario e, nel 1963, quello di ministro per la riforma della Pubblica amministrazione; fu inoltre tra i fondatori della LUISS, della quale divenne il primo rettore. Si vedano A. Bolognini, *Roberto Lucifredi. L'uomo, il docente, il politico*, Genova, 2011 e, da ultimo, L. Acquarone, *Roberto Lucifredi*, DBGI, I, pp. 1211-1212.

¹³ Enrico Guicciardi (1909 - 1970) fu tra i maggiori amministrativisti italiani del Novecento. Allievo di Donato Donati, insegnò a Ca' Foscari e, dal 1936, all'Università di Padova, dove resse per oltre trent'anni la cattedra di diritto amministrativo, fu preside e direttore dell'Istituto di diritto pubblico, e produsse una vasta opera scientifica soprattutto in tema di beni pubblici e giustizia amministrativa. Intensa anche la sua attività forense, che lo portò alla presidenza del Consiglio Nazionale Forense nel 1969. Cfr. A. Amorth, *Enrico Guicciardi*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova 1975, pp. IV-XXVIII e, da ultimo, G. Monaco - G. Volpe, *Enrico Guicciardi*, DBGI, I, pp. 1088-1089.

mare la terna originaria (Antonio Amorth¹⁴, Massimo Severo Giannini¹⁵ e Vincenzo Romanelli¹⁶), osservando che, con ovvio riferimento alla data del concorso, i due candidati non erano al tempo inferiori alla terna vincitrice. In particolare, la Commissione, dopo aver accertato la netta superiorità scientifica di Amorth e Giannini, ritenne che Treves, anche qualora fosse stato ammesso, «non avrebbe potuto essere incluso nella terna dei vincitori»; analogamente, Ravà non avrebbe potuto prevalere su Romanelli, risultando, nella comparazione diretta dei titoli, sensibilmente inferiore¹⁷.

Merita una breve notazione la posizione di Amorth. Formalmente indicato come vincitore del concorso, egli non poté tuttavia conseguire immediatamente la nomina a professore straordinario «a causa del divieto allora vigente per l'assunzione nei ruoli statali di impiegati celibi»¹⁸. Tale disposizione venne successivamente mitigata in ragione dello stato di guerra, mediante un'esenzione prevista per i celibi militari o militarizzati, e ciò rese possibile la sua nomina a straordinario presso la Regia Università di Modena nel dicembre 1941.

Analoga fu l'argomentazione su cui poggiò la revisione del concorso di Urbino del 1942, con la conferma della terna Aldo Sandulli, Renato Alessi, Pietro Gasparri, sebbene, una volta evidenziata la superiorità manifesta di Alessi e Sandulli, non mancò una accesa discussione sul confronto tra Gasparri e Treves.

Pur confermando formalmente gli esiti originari dei concorsi,

¹⁴ Antonio Amorth (1908–1986) è stato un celebre giurista italiano, allievo di Oreste Ranalletti, docente di diritto amministrativo e costituzionale presso l'Università di Milano. Vicino all'area cattolica dei c.d. «*professorini*» (Giuseppe Dossetti, Aldo Moro, Giorgio La Pira, Amintore Fanfani), collaborò ai lavori preparatori della Costituzione repubblicana ed è noto per i suoi studi sulla gerarchia e sul merito amministrativo. Cfr. R. Villata, *Antonio Amorth*, DBGI, I, pp. 59-60.

¹⁵ Massimo Severo Giannini (1915-2000) è stato tra i più autorevoli giuristi italiani del Novecento e fra i padri della Costituzione. Allievo di Santi Romano, e successivamente anche di Guido Zanobini, conseguì in giovanissima età — a soli ventiquattro anni — la cattedra di diritto amministrativo. Nell'anno accademico 1939-1940 fu immediatamente chiamato dall'Università di Sassari, dove tenne la celebre prolusione intitolata *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*. Otterrà la promozione a professore ordinario nel 1943 (BPI, 1944, II). Su di lui si veda, da ultimo, S. Cassese, *Massimo Severo Giannini*, DBGI, I, pp. 984-987.

¹⁶ M. Pastorelli, *Vincenzo Maria Romanelli (Grimaldi)*, DBGI, I, p. 1726.

¹⁷ BPI, 1949, n. 27, II, p. 1859.

¹⁸ RDL 25 febbraio 1939, n. 335. Cfr. Ch. Valsecchi, P. Volpe, *Nubili, celibi e la mancata nomina a professore universitario: un caso di discriminazione maschile tra il 1939 e il 1943?*, in «Historia et Ius», 2024, pp. 1-43.

la Commissione ritenne opportuno procedere anche a una esplicita riabilitazione morale dei due studiosi esclusi per effetto della normativa razziale. A tal fine, rivolse loro «una calda parola d'incoraggiamento, affinché continuino a dedicare la loro attività agli studi, come del resto essi hanno fatto, con alcuni lavori recenti, di cui la Commissione non poteva legittimamente tener conto». Aggiunse, inoltre, di essere «certa che, se il Ravà continuerà a lavorare come ha fatto finora sì da rendere più ricca la sua produzione e fornirà la prova della sua capacità didattica, e se il Treves saprà dare dimostrazione della sua capacità costruttiva, entrambi conquisteranno probabilmente il risultato cui aspirano»¹⁹.

3. *Gli atenei “di servizio” e la geografia concorsuale del dopoguerra*

Nel primo decennio repubblicano, la possibilità di bandire concorsi rimase prerogativa di alcuni atenei che svolgevano una sorta di funzione di “servizio” per l'intero sistema universitario. Università come Cagliari, Urbino, Camerino, Sassari – e, più tardi, Catania e Macerata – divennero sedi privilegiate di concorsi destinati ad alimentare gli organici delle facoltà maggiori. Il concorso, in quegli atenei, aveva una funzione duplice: accreditare la sede periferica presso il Ministero della Pubblica Istruzione e trattenere, seppure temporaneamente, giovani studiosi promettenti, destinati, in seguito, a trasferirsi verso sedi più prestigiose²⁰. Attraverso tali dinamiche, nacquero veri e propri corridoi di mobilità accademica tra periferia e centro, i quali segnarono profondamente la struttura della scienza amministrativistica della seconda metà del Novecento.

I concorsi del primo decennio repubblicano – tra cui Catania 1950²¹,

¹⁹ BPI, 1949, n. 27, II, p. 1860.

²⁰ G. Fois, *I concorsi universitari*, cit., p. 1215.

²¹ La commissione, composta da Giuseppe Menotti de Francesco, Giovanni Miele, Pietro Bodda, Enrico Guicciardi e Aldo Sandulli, identificò quali vincitori Giuseppino Treves, Feliciano Benvenuti e Pasquale del Prete.

Camerino 1953²², Cagliari 1955²³, Pisa 1961²⁴ – videro l'affermazione di una generazione destinata a esercitare un ruolo di primo piano nella disciplina per oltre trent'anni²⁵: Feliciano Benvenuti²⁶, Flaminio Franchini²⁷, Pasquale Del Prete²⁸, Eugenio Cannada Bartoli²⁹, Vincenzo Silvestri³⁰, Mario Nigro³¹, Vincenzo Spagnuolo Vigorita³², tra gli altri.

²² Commissione: Guido Zanobini, Giuseppe Menotti de Francesco, Pietro Bodda, Enrico Guicciardi, Aldo Sandulli. Vincitori: Elio Casetta, Flaminio Franchini, Giuseppe Codacci Pisanelli.

²³ Nel concorso cagliaritano la commissione, composta da Mario Bracci, Giovanni Miele, Raffaele Resta, Antonio Amorth, Massimo Severo Giannini, promosse alla terna Vittorio Ottaviano, Michele Cantucci, Luigi Galateria

²⁴ Giuseppe Menotti de Francesco, Giovanni Miele, Alfonso Tesauero, Roberto Lucifredi e Raffaele Resta furono i membri della commissione pisana che nominò quali vincitori Flaminio Franchini, Mario Nigro e Vincenzo Spagnuolo Vigorita.

²⁵ Nel periodo compreso tra il 1950 e il 1969 si svolsero complessivamente otto concorsi a cattedra in diritto amministrativo (Catania 1950, Camerino 1953, Cagliari 1955, Pisa 1961, Ferrara 1962, Sassari 1963, Sassari 1966, Chieti 1968). Come è stato rilevato da Fulco Lanchester, «per quanto riguarda la riproduzione concorsuale del secondo dopoguerra», è opportuno mettere in evidenza «come essa sia stata – in analogia con ciò che era accaduto dopo il primo conflitto mondiale – sostanzialmente congelata sino alle soglie degli anni Cinquanta». F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in «Quaderni fiorentini», XXVIII (1999), pp. 757-758. La citazione si trova in G. Fois, *I concorsi universitari*, cit., p. 1214.

²⁶ Feliciano Benvenuti (1916–1999) è stato un giurista e avvocato italiano, professore di diritto amministrativo a Padova, all'Università Cattolica di Milano e a Ca' Foscari Venezia, di cui fu rettore. Allievo di Donato Donati, sviluppò una concezione del diritto amministrativo ispirata ai valori costituzionali, all'autonomia regionale e alla partecipazione. Ebbe rilevanti incarichi istituzionali e un ruolo influente nel dibattito sul decentramento regionale. Si veda U. Allegretti, *Feliciano Benvenuti*, DBGI, I, pp. 221-223.

²⁷ E. Mura, *Flaminio Franchini*, DBGI, I, pp. 903-904.

²⁸ F. De Leonardis, *Pasquale Del Prete*, DBGI, I, pp. 741-742.

²⁹ Eugenio Cannada Bartoli (1925-2001) è stato vincitore del concorso di Istituzioni di Diritto pubblico nel 1951 per la sede di Cagliari. Cfr. L. Torchia *et alii*, *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., p. 74.

³⁰ F. Manganaro, *Vincenzo Silvestri*, DBGI, I, pp. 1865-1866.

³¹ A. Meniconi, *Mario Nigro*, DBGI, II, pp. 1438-1440.

³² Sugli esordi accademici di Vincenzo Spagnuolo Vigorita (1931-2022) si veda G. Melis, *Il diritto amministrativo all'inizio degli anni Sessanta. Appunti sugli esordi in carriera di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, in V. Spagnuolo Vigorita, *Opere giuridiche 1954-1994. I*, Napoli 2001, pp. XV-XXIII. Più in generale si rinvia a L. Torchia *et alii*, *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., pp. 79-80.

Le commissioni riflettevano, in larga misura, la continuità con la cultura giuridica precedente alla Costituzione. In esse figuravano stabilmente Guido Zanobini³³, Giuseppe Menotti De Francesco³⁴, Cino Vitta, Raffaele Resta³⁵, Enrico Guicciardi. Si trattava di un gruppo ristretto di “maestri”, appartenenti alla generazione formatasi prima dell’entrata in vigore della Costituzione, il cui ruolo risultò decisivo nella tutela della continuità metodologica e della trasmissione di scuola³⁶. Come osserva Sabino Cassese, la Costituzione repubblicana «rappresentava l’inizio di un nuovo periodo costituzionale, [ma] non segnava un taglio netto con il diritto amministrativo», per una pluralità di ragioni, tra cui «la scarsa attenzione dei costituenti al fenomeno amministrativo» e «la lentezza con la quale la legislazione di interesse amministrativo si adeguava ai principi costituzionali»³⁷. A ciò si aggiunge, come sottolinea Guido Melis, «la continuità degli uomini: i principali giuristi formati negli anni Trenta occuparono le cattedre universitarie del dopoguerra, governarono ancora la

³³ Guido Zanobini (1890–1964) è stato uno dei maggiori giuristi italiani del Novecento, allievo di Santi Romano e professore di diritto amministrativo a Pisa e poi alla Sapienza di Roma. Autore del celebre *Corso di diritto amministrativo*, fu tra i principali esponenti del metodo giuridico formale e fondatore della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Cfr. A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, pp. 211-219; Id., *Guido Zanobini*, DBGI, II, pp. 2083-2086.

³⁴ Giuseppe Menotti De Francesco (1885–1978) è stato un giurista e politico italiano, professore di diritto amministrativo e costituzionale nelle Università di Urbino, Pavia, Messina e Milano, di cui fu rettore (1948–1960). Deputato monarchico nella II legislatura, fu membro del Consiglio superiore della magistratura (1959–1963). Cfr. P. Allotti, *Giuseppe Menotti De Francesco*, DBGI, I, p., 673.

³⁵ Raffaele Resta (1905–1973) è stato un giurista e politico italiano, professore di diritto amministrativo nelle Università di Sassari, Urbino, Macerata, Bari e poi Roma, di cui fu anche rettore (1947–1951). Studioso dei limiti della discrezionalità amministrativa e della tutela del cittadino, fu deputato della Democrazia Cristiana dal 1948 al 1963 e sottosegretario in diversi governi del secondo dopoguerra. Si veda A. Sandulli, *Raffaele Resta*, DBGI, II, p. 1672.

³⁶ Negli anni Cinquanta, con la scomparsa di insigni studiosi, quali Ugo Forti, Vittorio Emanuele Orlando, Oreste Ranelletti, Cino Vitta e Mario Bracci, si dava avvio a quella stagione di riflessione – scrive Giannotti – a cui avrebbero contribuito i giuristi della terza generazione, uscita dai concorsi degli anni Trenta e Quaranta, e anche la generazione vincitrice dei concorsi dello stesso decennio: Feliciano Benvenuti e Pietro Virga nel 1950, Pasquale Del Prete e Giuseppino Treves nel 1951, Eugenio Cannada Bartoli e Mauro Silvestri nel 1952, Giuseppe Codacci Pisanelli e Claudio Franchini nel 1954, Vittorio Ottaviano nel 1955, Michele Cantucci e Luigi Galateria nel 1956, Gustavo Vignocchi nel 1959.

³⁷ S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, cit., p. 56.

selezione concorsuale, gestirono le principali riviste»³⁸. A questa generazione appartiene la triade Giannini-Miele-Benvenuti, che funge da ponte tra la stagione pre-costituzionale e quella repubblicana, orientando il diritto amministrativo verso nuovi temi, quali l'autonomia dell'amministrazione, le garanzie dei cittadini e la comparazione.

4. *Gli anni Sessanta: espansione della disciplina e rafforzamento della comunità scientifica*

Il decennio successivo vede un ampliamento significativo del corpo accademico e una crescita della centralità del diritto amministrativo nelle Università. Emblematico, in questo senso, è il concorso di Ferrara del 1962, che vede riuniti in commissione Roberto Lucifredi, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, Feliciano Benvenuti ed Elio Casetta, quest'ultimo protagonista di un rapidissimo avanzamento di carriera, essendo nominato assistente a Torino nel 1953 e già professore straordinario a Camerino nello stesso anno³⁹. La terna dei vincitori è composta da Alberto Romano⁴⁰, Vittorio Bachelet⁴¹ e Guido Falzone⁴². In una lunga postilla finale, la Commissione affermava che «gli studiosi del diritto amministrativo che hanno partecipato al presente concorso e gli altri più giovani, che adesso non hanno preso parte, sono in buon numero e rivelano doti singolari di

³⁸ G. Melis, *La storia del diritto amministrativo*, cit., p. 146.

³⁹ Elio Casetta (1937–2017) è stato uno dei più autorevoli professori italiani di diritto amministrativo. Ha insegnato a lungo nelle università italiane, in particolare presso l'Università di Torino, contribuendo in modo decisivo alla formazione di generazioni di giuristi.

⁴⁰ Per un profilo biografico e scientifico di Alberto Romano (1932 – 2025), ordinario di Diritto amministrativo nelle Università di Ferrara, Torino e Roma «La Sapienza», fondatore di una originale teoria della giurisdizione amministrativa ispirata alla tradizione istituzionale di Santi Romano, si vedano, tra gli altri, R. Cavallo Perin, *Alberto Romano, maestro agli albori del nuovo millennio* (<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/notizie/comunicazioni-aic/in-ricordo-di-alberto-romano>).

⁴¹ Vittorio Bachelet (1926–1980), giurista e docente universitario, fu presidente dell'Azione Cattolica e vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Esponente del cattolicesimo democratico, si distinse per l'impegno civile e istituzionale. Fu assassinato dalle Brigate Rosse all'Università «La Sapienza» di Roma nel 1980. Cfr. F. Lanchester, *Vittorio Bachelet*, DBI, 34, 1988, *ad vocem* e, da ultimo, A. Sandulli, *Vittorio Bachelet*, DBGI, I, pp. 141-142.

⁴² Su Guido Falzone si veda L. Torchia *et alii* (curr.), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., p. 81.

capacità di studio e di attitudine all'indagine scientifica, che consentono di guardare all'avvenire con sicura fiducia». I commissari aggiungono che «già oggi, vari fra essi possono ritenersi degni di una cattedra universitaria e altri sono già così innanzi nella loro maturazione scientifica che non vi è dubbio che saranno presto pienamente idonei». Sulla base di tali considerazioni, la Commissione formulava l'auspicio «che al più presto venga bandito un nuovo concorso di diritto amministrativo», richiamando anche «l'importante sviluppo» che, ormai da anni, avevano assunto in Italia gli studi di diritto processuale amministrativo, che avevano allargato i confini, anche didattici, della disciplina. In tale prospettiva, la Commissione si dichiarava «certa di essere fedele interprete del pensiero di tutti i cultori delle discipline amministrativistiche» nel formulare il voto affinché, nel previsto riordinamento delle facoltà di giurisprudenza, venisse inserito l'insegnamento fondamentale di diritto processuale amministrativo e, nell'attesa, venisse bandito un concorso specificamente dedicato a tale materia, «la cui autonomia scientifica e la cui importanza didattica non possono essere più a lungo sconosciute»⁴³.

Un analogo auspicio per la crescita della comunità disciplinare provenne dai concorsi di diritto amministrativo banditi a Sassari nel 1963 e nel 1966. Nel primo caso la commissione era composta da Miele, Giannini, Bodda, Guicciardi e Guarino⁴⁴; nel secondo da Miele, Lucifredi, Alessi, Guarino e Benvenuti⁴⁵. Entrambi i concorsi si conclusero con una significativa raccomandazione a verbale, nella quale si legge che «la commissione constata con suo compiacimento che gli studiosi che si sono presentati a questo concorso sono tutti di degnissimo livello e pertanto ritiene di dover segnalare al Ministro l'opportunità che venga al più presto bandito un nuovo concorso di diritto amministrativo»⁴⁶. Lo stesso propose la

⁴³ BPI, 1963, n. 10, II, p. 1915.

⁴⁴ Sulla composizione della commissione e i candidati che parteciparono al concorso si veda BPI, 1964, n. 13, II pp. 966-972. Giuseppe Guarino (1922–2020) è stato un giurista e uomo politico italiano, ordinario di diritto amministrativo e tra i principali esponenti della dottrina amministrativistica del secondo Novecento. Fu sindaco della Banca d'Italia (1967–1987) e ministro in diversi governi tra il 1987 e il 1993. La sua scheda biografica si trova in L. Torchia *et alii* (curr.), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., pp. 72-73.

⁴⁵ BPI, 1967, n. 16, II pp. 1788-1794.

⁴⁶ BPI, 1964, n. 13, II pp. 971-972. Analoga la conclusione nel concorso sassarese del 1966: «La Commissione, nel rassegnare alla S.V. il suo mandato, tenuto presente il buon numero di candidati meritevoli di favorevole apprezzamento, auspica che venga presto bandito altro concorso di diritto amministrativo» (BPI, 1967, n. 16, p. 1794).

commissione per il concorso del 1965 presso la Facoltà di Giurisprudenza di Sassari, al quale partecipò un giovane assistente, Salvatore D'Albergo, in un'università italiana ancora impegnata nella ricostruzione delle proprie strutture formative. La Commissione annota e apprezza – si legge nel verbale – «la validità di interessi che si estende anche al campo del diritto finanziario e tributario, spesso con risultati degni di rilievo»⁴⁷. È una formula sobria, ma rivelatrice: essa testimonia come, nel dopoguerra, il diritto amministrativo non si limiti a ridefinire i rapporti con il diritto privato e con il diritto costituzionale, ma ampli progressivamente il proprio raggio d'azione verso aree contigue, quali le autonomie locali, la materia tributaria, il procedimento amministrativo, la finanza pubblica e, progressivamente, il diritto pubblico sovranazionale e il nascente diritto amministrativo europeo.

Non tutti i candidati, tuttavia, risultarono all'altezza di questa nuova misura della disciplina. Il verbale evidenzia, con un tono che sfiora l'ironia istituzionale, il caso di un concorrente, Pietro Mauro, privo di attività accademica e didattica, e autore di «tre pubblicazioni di carattere essenzialmente giornalistico e di polemica politica», le quali «non rivelano nel loro autore alcuna capacità di indagine scientifica». La Commissione concludeva osservando ironicamente «sembra che il candidato non si sia reso conto della natura del concorso cui ha partecipato»⁴⁸. È l'espressione di un organo che rivendica la serietà del rito concorsuale, la distinzione tra scienza e pubblicistica, tra rigore metodologico e retorica politica.

Con il passaggio tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta, inoltre, la disciplina si apre sempre più all'influenza del diritto europeo e della giurisprudenza costituzionale, mentre i concorsi iniziano a valorizzare la produzione scientifica in lingua straniera e le esperienze maturate dai candidati all'interno di organismi pubblici o giurisdizionali. Si consolida così il profilo di una comunità scientifica più ampia, più dinamica e più sensibile alle trasformazioni dell'amministrazione contemporanea.

L'evoluzione della disciplina che emerge dai concorsi sardi della metà degli anni Sessanta trova conferma e si amplifica quando si osserva ciò che accade, nello stesso periodo, nel resto del Paese. Gli anni Sessanta rappresentano, infatti, un tornante decisivo: le relazioni di concorso si fanno più analitiche, più discorsive, quasi a voler partecipare – talvolta inconsapevolmente – al più generale fermento culturale dell'Italia che si avvia verso la modernizzazione. Nei verbali compaiono nuovi nomi –

⁴⁷ Ivi, p. 1793.

⁴⁸ Ivi, p. 1794.

Sabino Cassese, Fabio Merusi, Fabio Roversi Monaco, Gaetano Scoca, Bruno Cavallo, Umberto Allegretti – destinati a diventare i protagonisti della seconda fase del diritto amministrativo repubblicano.

Alla generazione dei giuristi promossi nei concorsi del decennio – Flaminio Franchini, Mario Nigro e Vincenzo Spagnuolo Vigorita nel 1961⁴⁹; Alberto Romano, Vittorio Bachelet e Guido Falzone nel 1962⁵⁰; Enzo Capaccioli, Alberto Piras e Ugo Pototschnig nel 1964⁵¹; Salvatore D'Albergo, Lorenzo Acquarone e Franco Bassi nel 1966⁵²; Francesco Gullo, Franco Ledda e Franco Levi nel 1968⁵³; Giorgio Berti, Sabino Cassese e Gian Guido Sacchi Morsiani nel 1970⁵⁴; Franco Scoca, Giuseppe Stancanelli e Bruno Cavallo nel 1971⁵⁵ – sarebbe poi spettato il compito

⁴⁹ BPI, 1961, n. 49, II pp. 7736-7742. La commissione era composta da Giuseppe Menotti De Francesco, Alfonso Tesauo, Giovanni Miele, Roberto Lucifredi, Raffaele Resta. Candidati: Bachelet Vittorio, Franchini Flaminio, Capaccioli Enzo, Gargiulo Ugo, Cassarino Sebastiano, Nigro Mario, D'Albergo Salvatore, Piras Aldo, Falzone Guido, Romano Alberto, Fragola Umberto, Spagnuolo Vigorita Vincenzo.

⁵⁰ BPI, 1963, n. 10, II, pp. 1909-1915. Commissione: Roberto Lucifredi, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, Felciano Benvenuti, Elio Casetta. 11 Candidati: Albini Aldo, Bachelet Vittorio, Bassi Franco, Capaccioli Enzo, Cassarino Sebastiano, Falzone Guido, Mazzaroli Leopoldo, Papa Leonida, Piras Aldo, Pototschnig Umberto, Romano Alberto.

⁵¹ BPI, 1964, n. 13, II, pp. 966-972. La commissione, presieduta da Giovanni Miele, era composta inoltre da Massimo Severo Giannini, Pietro Bodda, Enrico Guicciardi, e Giuseppe Guarino nel ruolo di segretario. I candidati: Bartolomei Franco, Bassi Franco, Capaccioli Enzo, Cassarino Sebastiano, D'Albergo Salvatore, Mazzaroli Leopoldo, Piras Aldo, Pototschnig Umberto.

⁵² BPI, 1967, n. 16, II, pp. 1788-1794. Commissione: Giovanni Miele, Roberto Lucifredi, Renato Alessi, Giuseppe Guarino e Felciano Benvenuti. 12 Candidati: Bassi Franco, Bartolomei Franco, Albini Aldo, Berti Giorgio, Acquarone Lorenzo, Ledda Franco, Ferrari Carlo, D'Albergo Salvatore, Stancanelli Giuseppe, Mauro Pietro, Dal Piaz Claudio.

⁵³ BPI, 1969, n. 49, II. Commissione: Enrico Guicciardi, presidente; Antonio Amorth, Elio Casetta, Raffaele Resta, Luigi Galateria, segretario. 13 candidati: Allegretti Umberto, Gullo Francesco, Balocchi Enzo, Ledda Franco, Bartolomei Franco, Levi Franco, Barucchi Alfredo, Merusi Fabio, Berti Giorgio, Sacchi Morsiani Gianguido, Cassese Sabino, Scoca Franco Gaetano, Ferrari Carlo.

⁵⁴ BPI, 1975, n. 15, II, suppl. ord. n. 1. Commissione: Giovanni Miele, Roberto Lucifredi, Massimo Severo Giannini, Renato Alessi, Felciano Benvenuti. 24 candidati: Sacchi Morsiani Gian Guido, Di Renzo Mario, Cassese Sabino, Mor Gianfranco, Merusi Fabio, Marongiu Giovanni, Barettoni Arleri Alberto, Satta Filippo, Sambataro Salvatore, Cavallo Bruno, Allegretti Umberto, Cattaneo Salvatore, Scoca Franco Gaetano, Valentini Stelio, Barucchi Alfredo, Corso Guido, Roversi Monaco Fabio Alberto, Pastori Giorgio, Verbari Giovanni Battista, Bartolomei Franco, Stancanelli Giuseppe, Berti Giorgio, Pericu Giuseppe, Dal Piaz Claudio.

⁵⁵ BPI, 1972, n. 21, suppl. ord. n. 1, pp. 259-274. Commissione: Giovanni Miele, Roberto

di aprire l'insegnamento del diritto amministrativo alla realtà politico-istituzionale in trasformazione. Si trattò di un mutamento profondo, che contribuì a superare quello "stile italiano" caratterizzato – secondo la definizione di John H. Merryman, puntualmente analizzata da Guido Melis – da «astrattezza, concettualismo, statalismo, formalismo, astoricismo, culto esasperante della norma e mito condizionante del ragionamento elegante, fiducia cieca nella certezza del diritto»⁵⁶.

5. Gli anni Settanta e la stagione dei giuristi "ingegneri istituzionali"

Con l'inizio degli anni Settanta, come ha osservato Giovanna Tosatti, si afferma una nuova figura professionale: quella dei "giuristi ingegneri istituzionali", chiamati non solo a interpretare il diritto amministrativo, ma a contribuire alla costruzione concreta delle istituzioni⁵⁷. Anche i concorsi riflettono questo nuovo clima. Tra il 1970 e il 1973 – subito prima della riforma del sistema concorsuale – vengono banditi due concorsi in diritto amministrativo (Ferrara 1970⁵⁸ e Chieti 1971⁵⁹), cui si affiancano quello di Sassari del 1971 in diritto pubblico dell'economia⁶⁰, il concorso in scienza dell'amministrazione a Bologna nel 1972⁶¹ e, nello stesso anno, un

Lucifredi, Massimo Severo Giannini, Eugenio Cannada Bartoli, Mario Nigro. 40 Candidati: Martini Gastone, Palma Giuseppe, Barone Giuseppe, Saitta Nazareno, Roversi Monaco Fabio Alberto, Bardusco Aldo, Cattaneo Salvatore, Moretti Gian Carlo, Allegretti Umberto, Stella Richter Paolo, Talice Carlo, De Cesare Giovanni, Ghetti Giulio, Mor Gianfranco, Di Renzo Mario, Marrama Roberto, Sambataro Salvatore, Correale Giulio, Salvia Filippo, Dal Piaz Claudio, Teresi Francesco, Corso Guido, Trimarchi Francesco, Cavallo Bruno, Delfino Felice, Pericu Giuseppe, Merusi Fabio, Azzena Antonio Alberto, Angeletti Adolfo, Stancanelli Giuseppe, Ali Michele, Cerri Augusto, Cammarano Guido, Lubrano Filippo, Scoca Franco Gaetano, Mazzoni Pierandrea, Valentini Stelio, Castiglia Giuseppe Pietro, Barettoni Arleri Alberto, Raimondi Salvatore.

⁵⁶ J.H. Merryman, *The Italian Style*, in «Stanford Law Review», I, *Doctrine*, 1965, pp. 39-65; II, *Law*, 1966, pp. 396-437; III, *Interpretation*, 1966, pp. 583-611.

⁵⁷ G. Tosatti, *Gli studiosi di diritto amministrativo (1976-2000)*, cit., pp. 1191-1195.

⁵⁸ BPI, 1975, n. 15, II, suppl. ord. n. 1.

⁵⁹ BPI, 1972, n. 21, II, suppl. ord. n. 1, pp. 259-274.

⁶⁰ G. Fois, *I concorsi universitari*, cit., p. 1222.

⁶¹ *Ibidem*. La commissione del concorso era composta da Giuseppe Treves, Aldo Piras, Federico Mancini, Pietro Virga e Umberto Pototschnig, mentre vincitori della terna furono Giorgio Pastori, Giorgio Freddi e Salvatore Sambataro.

concorso per professore aggregato a Torino, che vede la sola partecipazione di Alfredo Barucchi⁶².

Il concorso di Ferrara del 1970 rappresenta un passaggio emblematico. Vi partecipano ventiquattro candidati – tra cui Cassese, Mor, Scoca, Satta, Sacchi Morsiani e Roversi Monaco – esaminati da una commissione formata da Miele, Lucifredi, Giannini, Alessi e Benvenuti. Il giudizio riservato a Gian Guido Sacchi Morsiani è particolarmente articolato: egli presenta cinque pubblicazioni, tra cui una ampia monografia in due volumi sulla Comunità Economica Europea, frutto di otto anni di lavoro. L'opera, secondo la Commissione, è costruita «con rigore e chiarezza» e dimostra non solo una vasta conoscenza della letteratura internazionale, ma anche una piena padronanza delle tematiche di diritto amministrativo interno. Alcuni commissari manifestano perplessità nel valutare un candidato sulla base di un'unica opera di grande mole; tuttavia, viene osservato che in essa «confluiscono [...] tutte le partizioni [...] del diritto amministrativo in un disegno organico e scientificamente calibrato»⁶³.

Diverso, ma non meno significativo, è il giudizio su Fabio Roversi Monaco, che non rientra nella terna, pur presentando una produzione cospicua – tre volumi, sette articoli e quattro recensioni. La Commissione ne apprezza la chiarezza espositiva, la solidità metodologica e la capacità di affrontare, con equilibrio e rigore, temi complessi quali gli enti di gestione, il decentramento amministrativo, la denuncia amministrativa nell'ordinamento regionale. Anche gli scritti minori sono valutati positivamente per cura, attenzione ai problemi e qualità delle conclusioni. La Commissione esprime all'unanimità un giudizio favorevole sulla maturità del candidato, auspicando ulteriori sviluppi della sua attività scientifica⁶⁴.

La terna finale risulta composta da Giorgio Berti, Sabino Cassese e Gian Guido Sacchi Morsiani. Nella relazione conclusiva, la Commissione osserva che «al crescente sviluppo dell'intervento dello Stato e degli enti pubblici nell'attività economica» ha corrisposto «una larga fioritura di studi giuridici», come dimostra la produzione dei candidati. Sottolinea inoltre che molte facoltà avevano istituito incarichi di diritto pubblico dell'economia e formula, all'unanimità, il voto che sia bandito «un concorso a cattedre di diritto pubblico dell'economia», la cui importanza non può più essere trascurata⁶⁵.

⁶² BPI, 1973, n. 14, II, suppl. ord. n. 2, pp. 511-512.

⁶³ BPI, 1975, n. 15, II, suppl. ord. n. 1, cit., p. 88.

⁶⁴ Ivi, p. 99.

⁶⁵ Ivi, pp. 105-106.

6. *La curiosità per le nuove frontiere del diritto*

Le relazioni dei concorsi della prima metà degli anni Settanta restituiscono un clima di forte apertura verso temi nuovi. Accanto e in connessione con gli studi di diritto regionale, si sviluppano analisi dedicate ai complessi processi di trasformazione degli enti locali, alla programmazione economica, alla gestione pubblica dei servizi.

Emblematico, in tal senso, è il caso della monografia di Fabio Merusi sulle direttive governative agli enti di gestione. La Commissione rileva che l'opera «contiene un contributo notevole a un tema nuovo e attuale» e affronta problemi di grande complessità: rapporti di supremazia speciale, tipologia degli enti pubblici, concetto e formazione delle direttive, limiti del potere di indirizzo⁶⁶. È il segno di un diritto amministrativo che non è più soltanto burocrazia, ma politica pubblica, programmazione, conflitto tra principi.

In quegli anni il rapporto di consulenza dei giuristi con il potere politico, soprattutto a livello locale, diviene uno dei fattori più radicati del “mestiere del giurista”. I nomi dei vincitori – Giorgio Berti, Sabino Cassese e Gian Guido Sacchi Morsiani a Ferrara; Franco Scoca, Giuseppe Stancanelli e Bruno Cavallo a Chieti; Fabio Merusi, Giuseppe Pericu e Fabio Roversi Monaco a Sassari; Giorgio Pastori, Giorgio Freddi e Salvatore Sambataro a Bologna – appartengono a una generazione anagraficamente nuova e direttamente impegnata nel rinnovamento degli studi amministrativistici. Ogni nome corrisponde a un diverso stile: Cassese e la curiosità per la comparazione; Merusi e l'attenzione all'economia pubblica; Roversi Monaco e l'equilibrio metodologico; Pastori e l'apertura alle scienze sociali; Stancanelli e l'analisi dei meccanismi procedurali.

È un mosaico ricco e variegato, che negli anni Settanta troverà sintesi nella grande stagione del diritto amministrativo riformatore.

7. *La Scuola bolognese e la trasformazione del sistema concorsuale*

Collegata al più generale quadro dei concorsi degli anni Settanta, la vicenda bolognese offre un osservatorio privilegiato sulla transizione tra diritto amministrativo tradizionale e diritto amministrativo riformatore. L'eredità di Alessi, la maturazione scientifica di Sacchi Morsiani e l'ascesa

⁶⁶ Ivi, p. 90.

di Roversi Monaco si collocano, infatti, dentro un sistema concorsuale che, nel giro di pochi anni, cambia natura, volumi, logiche selettive e perfino finalità implicite. È su questo sfondo che prende forma la generazione di amministratori destinata a segnare la grande stagione della riforma amministrativa: una stagione che Bologna non solo attraversa, ma contribuisce a plasmare.

La Facoltà di Giurisprudenza bolognese è attraversata, da un lato, dallo scorcio finale della carriera di Silvio Lessona⁶⁷ e dalla nascita della SPISA⁶⁸, destinata a diventare un centro di eccellenza dell'Alma Mater; dall'altro, dall'arrivo di Renato Alessi, che approda a Bologna nel 1958-1959, già ordinario a Parma⁶⁹. La scelta di preferirlo a Eugenio Cannada Bartoli (ordinario a Catania) e a Elio Casetta (ordinario a Trieste) – Gasparri preferì ritirare la domanda – fu motivata dalla Commissione con la sua maggiore anzianità di insegnamento, la più compiuta maturità scientifica e le comprovate capacità didattiche, già apprezzate negli insegnamenti tenuti presso la SPISA:

[...] secondo il giudizio prevalente al prof. Renato Alessi va riconosciuta una maggiore idoneità in relazione a quanto espresso nella lettera b) nelle premesse perché la sua lunga operosità scientifica ha avuto coronamento in un'opera che, per abbracciare tutto il sistema del diritto amministrativo italiano, dimostra nello Alessi una completa maturità di pensiero ed una completa visione degli istituti del nostro diritto amministrativo e dei fondamentali problemi che ad essi si ricollegano, mentre l'attività dei professori Casetta e Cannada Bartoli consta essenzialmente di trattazioni monografiche; perché, inoltre, il prof. Alessi ha una anzianità di insegnamento molto più lunga di quella degli altri candidati, la quale, così come a tutti accade, gli ha permesso di affinare le sue capacità

⁶⁷ C. Latini, *Silvio Lessona*, DBGI, II, p. 1172.

⁶⁸ Sulla Spisa si veda G. Gemelli (cur.), *Nuove scienze dell'amministrazione: le origini della S.P.I.S.A. tra innovazione istituzionale e normalizzazione accademica*, Bologna 2006 e, da ultimo, A. Aurigemma, *Le scuole di specializzazione della Facoltà giuridica bolognese*, in M. Cavina - A. Legnani Annichini, *Docta suas secum duxit Bononia leges*, cit., pp. 140-146.

⁶⁹ G. Piperata, *Renato Alessi*, DBGI, I, p. 36. Renato Alessi era risultato vincitore, assieme ad Aldo Sandulli e Pietro Gasparri, del concorso urbinato del 1942 revisionato nel 1948. Vedi *ut supra* § 2. Sul suo contributo alla scuola bolognese di diritto amministrativo si veda N. Aicardi, *Diritto amministrativo*, in M. Cavina, A. Legnani Annichini, *Docta suas secum duxit Bononia leges*, cit., pp. 262-268.

didattiche, di cui si è avuta prova concreta nell'insegnamento da lui impartito presso la Scuola di perfezionamento in Scienze Amministrative istituita fin dal 1955 dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna⁷⁰.

Alessi – primo cattedratico di diritto amministrativo a Bologna proveniente dalla scuola lombarda e allievo di Oreste Ranelletti, dopo oltre quarant'anni di docenti di formazione toscana (Cammeo, Borsi, Lessona) – resse la cattedra per diciotto anni, fino al collocamento fuori ruolo al termine dell'a.a. 1975-1976. L'anno precedente, con il raddoppio della cattedra di diritto amministrativo, la seconda era stata attribuita per chiamata diretta al suo allievo Gian Guido Sacchi Morsiani, unico candidato e oggetto di una relazione particolarmente favorevole, firmata dallo stesso Alessi⁷¹.

A partire dal 1976-1977, dopo il collocamento fuori ruolo di Alessi e il passaggio di Sacchi Morsiani sulla prima cattedra, la seconda fu affidata – per trasferimento dall'insegnamento di diritto costituzionale – a Fabio Roversi Monaco, la cui nomina fu deliberata all'unanimità, a seguito della rinuncia di Gustavo Vignocchi, allora ordinario di istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia e Commercio. Allievo di Alessi, Roversi Monaco – osserva Nicola Aicardi – sviluppò, tuttavia, una carriera scientifica autonoma, fortemente segnata dal rapporto intellettuale con Walter Bigiavi e Francesco Galgano⁷². Dopo essere stato dichiarato idoneo nel concorso bandito dall'Università di Sassari nel 1971 (in terna con Fabio Merusi e Giuseppe Pericu) ed essere diventato straordinario di istituzioni di diritto pubblico a Scienze politiche nel 1972-1973⁷³, egli passò alla nuova seconda cattedra di diritto costituzionale nel 1975-1976, divenendo poi, l'anno successivo, ordinario di diritto amministrativo, ruolo che avrebbe ricoperto per oltre trent'anni.

⁷⁰ AUSBo, *Verballi del Consiglio di facoltà*, 10 luglio 1958: «Passandosi alla valutazione per scrutinio palese con appello nominale si è avuto il seguente risultato: presenti e votanti 13; Voti a favore del prof. Renato Alessi 9; Voti a favore del prof. Elio Casetta 3; Voti a favore del prof. Eugenio Cannada Bartoli 1».

⁷¹ La scheda biografica si trova in L. Torchia *et alii*, *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., pp. 86-87. Si veda anche N. Aicardi, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 267-268.

⁷² ASUBo, *Verballi del Consiglio di Facoltà*, 26 ottobre 1976; N. Aicardi, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 268-269.

⁷³ Per la scheda biografica si rinvia a L. Torchia *et alii*, *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, cit., p. 89.

Parallelamente, l'istituzione delle Facoltà di Scienze politiche – a Padova, Bologna, Firenze, Roma, Catania – contribuì ad ampliare la platea delle sedi concorsuali, favorendo la progressiva professionalizzazione del diritto amministrativo come disciplina “ponte” tra diritto pubblico, organizzazione amministrativa e politiche pubbliche.

8. *La cesura del 1973 e la stagione dei concorsi di massa*

Il quadro muta radicalmente con le “misure urgenti” per l'università contenute nel d.l. 1 ottobre 1973, n. 550, che – come ha scritto Fulco Lanchester – rappresentano «una cesura di continuità veramente epocale» rispetto al sistema concorsuale introdotto dal testo unico del 1933⁷⁴. Tramonta infatti il modello della terna, fondato sulla cooptazione e sull'equilibrio tra scuole; emergono i concorsi di massa, caratterizzati dall'elezione (prima) e dal sorteggio (poi) dei commissari, con un conseguente innesto di forte casualità nella composizione delle commissioni. Le alleanze tra scuole consentono di attenuare solo in parte gli effetti più imprevedibili.

La riforma determina un aumento esponenziale dei posti banditi, l'adozione di commissioni parallele, il moltiplicarsi delle domande plurime e una valutazione sempre più comparativa dei candidati su concorsi diversi e materie affini. I verbali diventano molto più lunghi, i vincitori spesso nell'ordine della decina. Emblematico è il concorso del 1975, presieduto da Mario Nigro, con la partecipazione di Leopoldo Mazzaroli, Salvatore D'Albergo, Franco Bassi e Alfredo Barucchi, che vede la designazione di otto vincitori: Enzo Balocchi, Gherardo Bergonzini, Giorgio Cugurra, Giulio Ghetti, Domenico Sorace, Francesco Trimarchi, Giovanni Battista Verbari, Riccardo Villata⁷⁵.

⁷⁴ F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, p. 346.

⁷⁵ Candidati: Ali Michele; Andreani Antonio; Azzena Antonio Alberto; Balocchi Enzo; Arcidiacono Luigi; Barettoni Arleri Alberto; Bartolomei Franco; Bergonzini Gherardo; Carnevale Venchi Adelaide; Castiglia Giuseppe Pietro; Chiti Mario Pilade; Cipriani Nicola; Corso Guido; Cugurra Giorgio; De Cesare Giovanni; Di Renzo Mario; Gasparini Casari Vittorio; Ghetti Giulio; Greco Guido; Lubrano Filippo; Marrama Roberto; Martini Gastone; Mastropasqua Salvatore; Gianfranco Mor; Orsi Battaglini; Paparella Francesco; Pasini Gastone; Sergiacomi de' Arcadi Sergio Luigi; Saitta Nazareno; Sanvitti Giuseppe; Serrani Donatello; Soprano Riccardo; Sorace Domenico, Teresi Francesco; Trimarchi Francesco; Tuccari Emanuele; Verbari Giovanni Battista; Villata Riccardo. Cfr. BPI, 1977, n. 17, II, suppl. ord. n. 1, pp. 102-166.

Particolarmente significativa è la relazione di minoranza di Salvatore D'Albergo, che contesta apertamente il metodo seguito dalla maggioranza. Secondo D'Albergo, l'approvazione preventiva di una lista di otto candidati, votata «in ordine successivo» e applicata sostanzialmente in blocco, ha condotto a conclusioni «aberranti», poiché è mancata la comparazione sistematica tra tutti i candidati, indispensabile per distinguere «proponibili e non proponibili». Egli osserva che alcuni candidati largamente apprezzati per metodo, capacità critica, maturità scientifica e apertura ai temi più rilevanti del diritto pubblico non sono stati inclusi nella lista, mentre vi figura Balocchi, il cui giudizio complessivo si fonda – caso unico – anche su un riferimento estrinseco all'impegno didattico, ritenuto irrilevante per altri concorrenti. La relazione sottolinea, inoltre, che le motivazioni della maggioranza alterano i giudizi complessivi precedentemente espressi e non contengono la prescritta comparazione. Per queste ragioni, D'Albergo conferma il suo voto contrario alla lista, definendola «lo strumento di proposta» con cui la maggioranza ha dato esito ai lavori del concorso⁷⁶.

E tuttavia, proprio attraverso questa complessità di valenze, i concorsi rivelano il passaggio da una disciplina arroccata nella dogmatica giuridica a una scienza amministrativistica matura, capace di interrogare le trasformazioni dello Stato e della società. Le figure che emergono – da Cassese a Merusi, da Roversi Monaco a Pastori, da Scoca a Sacchi Morsiani – incarnano un nuovo paradigma: il giurista come interprete delle istituzioni, come analista delle politiche pubbliche e consulente del decisore pubblico.

Fu entro questa dialettica fra tradizione e mutamento, tra scuole e generazioni, tra forme concorsuali e contenuti scientifici, che si plasmò la fisionomia attuale della scienza amministrativistica italiana.

⁷⁶ Ivi, pp. 163-165.