

## Santi Romano protagonista della Scuola palermitana di diritto pubblico \*

di Gaetano Armao \*\*

5 aprile 2018

1. Università, Regione siciliana e Comune di Palermo celebrano i cento anni della pubblicazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano (ma anche i settant'anni della sua morte, avvenuta a Roma, il 3 novembre 1947)<sup>1</sup>.

---

\* Questo lavoro trae spunto dall'intervento di saluto al Convegno "Santi Romano l'ordinamento giuridico 1917-2017. La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento dalla sua pubblicazione ai tempi nostri nelle varie aree disciplinari", Università di Palermo, Sala delle capriate, Palazzo Steri, Palermo, 24-25 novembre 2017, al quale sono state apportate molteplici integrazioni ed inserite le note. È dedicato al mio Maestro Prof. Salvatore Raimondi, col quale ho condiviso, per anni, alcune delle riflessioni qui svolte.

\*\* Docente di diritto regionale dell'Università di Palermo - Vicepresidente ed Assessore all'economia della Regione siciliana.

<sup>1</sup> Sull'opera di Romano la produzione scientifica è assai copiosa, si segnalano tra i principali contributi e senza alcuna pretesa di esaustività: G. BOTTAI, *Santi Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, XVII e ss.; V.E. ORLANDO, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, ivi, I e ss.; G. ZANOBINI, *Santi Romano*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1947, 279 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Santi Romano e la sua opera scientifica*, in *Dir. eccl.*, 1948, 123 e ss.; V. E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in *Il diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, 10 e ss.; Id., *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano* (1939), in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954; G. CAPOGRASSI, *L'ultimo libro di Santi Romano* (1951), in *Opere*, V, Milano, Giuffrè, 1959, 245 e ss. S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "l'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1972, I, 243 ss.; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico, Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 1976; N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977, 25 e ss.; M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1981, n. 10, 169 e ss.; C. PINELLI, *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur.cost.*, 1986, 1879 ss.; A. PIZZORUSSO, *La dottrina di Santi Romano e la mafia siciliana*, in *L'Indice penale*, 1994, 608 e ss.; P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, 2000, 109 e ss.; T.E. FROSINI, *Romano Santi*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari 2000, p. 413-414; M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto: Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Milano, 2001, 121 e ss.; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, Milano, 2009, 156 e ss.; Id., *Santi Romano and the Perception of the Public Law Complexity*, in [http://www.ipl.eu/assets/files/pdf/2009\\_volume\\_1/IJPL%20volume%201-2009.pdf](http://www.ipl.eu/assets/files/pdf/2009_volume_1/IJPL%20volume%201-2009.pdf), 21 e ss.; M. FOTIA, *L'istituzionalismo in Santi Romano tra diritto e politica*, in *Dem. e diritto*, 2011, p. 135 e ss.; F. LANCHESTER, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo stato di massa*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2011; P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 1 e ss.; A. ROMANO, *Santi Romano, lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, pag. 333 e ss.; C.

Un progetto al quale ho avuto l'onore di partecipare nel comitato promotore con Maria Immordino e Marco Mazzamuto, professori di diritto amministrativo di questa Università, sin dalla prima elaborazione. Iniziato sei mesi orsono con la sistemazione del leggìo commemorativo nella Piazza Cavalieri del S. Sepolcro, antistante il Dipartimento di giurisprudenza di questo Ateneo, dalle cui aule partì la straordinaria esperienza culturale di Romano, culmina adesso nella celebrazione di questo importante Convegno.

Il grande giurista nacque a Palermo nel 1875, si laureò e mosse i primi passi nella ricerca scientifica<sup>2</sup> sotto la guida di V.E. Orlando<sup>3</sup> (del quale nel 2011 abbiamo parimenti promosso le celebrazioni dei 150 anni della nascita con Salvatore Raimondi)<sup>4</sup>, in quella che sarebbe divenuta la Scuola palermitana, poi italiana, del

---

PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'Età repubblicana*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 3/2012, 179 e ss.; A. ROMANO, *Santi Romano. Lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2011, 2, 333 e ss.; A. SANDULLI, *Romano Santi*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, 2013, 1728 e ss.; M. D'ALBERTI, *Santi Romano e l'istituzione*, ivi, 2014, 579 e ss.; C. MARTINELLI, *Lo Stato e le fonti del diritto: spunti di riflessione sul pensiero di Santi Romano*, in *Dir. Amm.*, 2015, 149 e ss.; A. MUSUMECI, *Santi Romano un giurista tra due secoli*, in I. BIROCCHI, L. LOSCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, 2015, 325 e ss.; A. OLIVARI, *Santi Romano ontologo del diritto*, Milano, 2016, alla quale si rinvia per la più recente raccolta bibliografica.

<sup>2</sup> Per una biografia di S. Romano si vedano per tutti A. ROMANO, *Nota bio-biografica*, in Id. (a cura di), *L'Ultimo Santi Romano*, Milano, 2013, 843 e ss. ma anche A. SANDULLI, *Romano, Santi*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1728-31 e Id., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, cit., 297 e ss.; G. MELIS, *Santi Romano*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia: la biografia dei magistrati (1861-1948)*, Milano 2006, 1518 e ss.

<sup>3</sup> Sull'Orlando l'ampiezza dei contributi scientifici é ancora più ampia, anche in questo caso, e sempre senza alcuna pretesa di esaustività, si richiamano O. RANELLETTI, *Vittorio Emanuele Orlando nel suo pensiero e nella sua opera*, in *Riv. tr. dir. pubb.*, 1954, 265 e ss.; M. FIORAVANTI, *La vicenda intellettuale del giovane Orlando (1881-1897)*, Firenze, 1979; ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, I, Milano, Giuffrè, 2001; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la Giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, 1980; A. MAZZACANE, *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Napoli, 1986; A. SCHIAVONE, *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, 1990; M. GANCI, *Vittorio Emanuele Orlando*, Roma 1991; L. FERRAIOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, 1999; F. G. ORSINI, *Orlando, il profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna è la virtù*, in V. E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Soveria Mannelli, 2002, 13 e ss.; M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in AA.VV., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Soveria Mannelli, 2003, 17 e ss.; D. QUAGLIONI, *Ordine giuridico e ordine politico: Vittorio Emanuele Orlando alla Costituente*, in F. LIOTTA, a cura di, *Studi di storia del diritto medioevale e moderno*, Bologna, 2007, 421 e ss.; ID., *Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando*, in I. BIROCCHI, L. LOSCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime*, Roma, 2015, 373 e ss.; A. SANDULLI, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2009, 287 e ss.; ID., *Vittorio Emanuele Orlando, organizzatore di cultura: le riviste e il Primo Trattato Completo*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 519 ss. nonché ID., *Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3-2016; e A. LUONGO, *Lo "Stato moderno" in trasformazione*, Torino, 2013, 47 e ss.; G. CIANFEROTTI, *Orlando, Vittorio Emanuele*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1564 e ss.; M. MAZZAMUTO, *Vittorio Emanuele Orlando giuspubblicista alla prova della Grande Guerra*, in *Diritto e Società*, 2017, (3), 379 e ss.

<sup>4</sup> Il riferimento é al Convegno "Vittorio Emanuele Orlando a 150 anni dalla sua nascita" tenutosi a Palermo il 28 e il 29 ottobre 2011 per iniziativa della Società siciliana di Storia patria, dell'Università di Palermo e della Regione Siciliana i cui lavori sono sintetizzati da F. MAZZARELLA, *Vittorio Emanuele Orlando. Un giurista al servizio dell'Italia*, in *Mediterranea*, 2011, (23), 577 e ss.

diritto pubblico ed alla quale si deve il rinnovamento degli studi di diritto costituzionale ed amministrativo secondo il metodo giuridico.

Ancora studente iniziò a frequentare lo studio legale del Maestro, pubblicando il primo lavoro nel 1894 nella rivista *"Archivio di diritto pubblico"*, fondata nel 1891 per realizzare quel rinnovamento degli studi pubblicistici e con la quale parimenti iniziò la collaborazione già durante la frequenza dei corsi universitari (*"Del concetto di istituzione di pubblica beneficenza. A proposito delle società di patronato pei liberati dal carcere"*, 4, 297-304) e poi pubblicando nel 1896 la tesi di laurea (*"Nozione e classificazione dei diritti pubblici subiettivi"*, 6, 420-465, che Orlando gli aveva assegnato a seguito della pubblicazione del lavoro), nel 1898 consegue la libera docenza in diritto costituzionale. Tra i precoci contributi va poi ricordato il saggio sul decentramento amministrativo (1897, in *"Enciclopedia giuridica"*, poi ripreso nel fondamentale studio sul *"Decentramento amministrativo"* nel *"Trattato Orlando"* del 1908)<sup>5</sup>.

Decide tuttavia di lasciare Palermo (non per fuggire dal declino, come tanti ragazzi di oggi sono purtroppo costretti a fare, ma per cimentarsi nella vita accademica nazionale). Come ricorda Orlando, alla possibilità di coniugare insegnamento ed attività professionale scelse: *"una vita più ideale e austera ... egli mi lasciò, in quell'anno veramente cruciale che fu il 1897. Io fui eletto Deputato, l'"Archivio di diritto pubblico" cessò le pubblicazioni e Romano accettò l'incarico nell'università di Camerino"*<sup>6</sup>, per poi proseguire l'insegnamento a Modena (1902-1908), Pisa (1908-1924), Milano (1924-1928) sino ad approdare all'Università di Roma, dove assumerà dapprima l'insegnamento di diritto amministrativo (1928-1931) per poi succedere, nel 1931, nell'insegnamento di diritto costituzionale ad Orlando che per non prestare giuramento accetta di essere posto in congedo. Nel dicembre 1928 Romano diviene Presidente del Consiglio di Stato<sup>7</sup> (e dopo l'adesione formale del giurista al PNF avvenuta solo pochi mesi prima di ricevere l'incarico formale da parte del Capo del Governo) e nel 1934 senatore del Regno, sino al 1944, anno della sua sospensione e l'assoggettamento al giudizio di epurazione.

Giovanni Salemi, altro esponente di quella straordinaria esperienza culturale di cui si dirà più avanti, professore di diritto amministrativo in questo Ateneo dal 1935 sino agli anni '50, ricorda che della *"scuola di Palermo"* Romano continuò a sentirsi parte, rimanendo *"sempre avvinto a Palermo, che lo vide studente e libero docente e nelle vacanze estive quasi sempre di ritorno...disposto a prodigare, fra amici e discepoli, anche occasionali, la vasta cultura, qui in origine acquisita"*<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Per una completa rassegna della produzione scientifica del Maestro si veda per tutti A. ROMANO, *Nota bio-bibliografica* ed il seguente elenco delle pubblicazioni in Id. (a cura di), *L'"Ultimo" Santi Romano*, cit., 843 e ss.

<sup>6</sup> V. E. ORLANDO, *Santi Romano e la Scuola italiana di diritto pubblico*, cit., 10.

<sup>7</sup> Come ricorda P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., 96-97, questa nomina *"gli giunse del tutto inaspettata e (che) fu dovuta alla sua fama di giurista di eccezionale valore e di assoluta onestà ed estraneità alle vicende politiche"*, anche se non possono sottacersi le vicende che condussero all'esclusione, in suo favore, di Carlo Schanzer, ricordate da G. MELIS, *Il Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino 2004, 39 e ss.

<sup>8</sup> V. E. ORLANDO, *op. e loco ult.cit.*



Sebbene gran parte della sua vita si sia svolta fuori dalla Sicilia l'opera di Romano è profondamente legata alle radici palermitane e non solo per la riconducibilità alla Scuola giuridica fondata da V.E. Orlando, di cui fu pure protagonista indiscusso, ma anche per quel complesso di valori, di idee, di relazioni che la cultura siciliana, dal quale era intriso, evidentemente instillò nello studioso e nelle sue innovative elaborazioni giuridiche e che certamente ha inciso anche nell'elaborazione delle sue teorie<sup>9</sup>.

Come noto, il libro di Romano è il testo giuridico italiano più tradotto (in spagnolo, francese, tedesco, portoghese) e che più ha influenzato la cultura giuridica nazionale ed europea.

Publicato, dapprima, in due parti negli "Annali delle Università toscane" del 1917 ("L'ordinamento giuridico. I. Il concetto di ordinamento giuridico") e del 1918 ("L'ordinamento giuridico. II. La pluralità degli ordinamenti giuridici e le loro relazioni") - ed ecco perché abbiamo ritenuto di iniziare nel 2017 le celebrazioni commemorative - poi edito quale monografia, sempre a Pisa, nel 1918 con il sottotitolo "Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto" da Spoerri e riedito a Firenze nel 1946, poco prima di morire, con interventi di aggiornamento e commento sulle note e, nel 1977, da Sansoni.

V.E. Orlando sottolineava di Romano la speciale qualità di trasformare: "la sua osservazione realistica in un concetto sistematicamente coordinato", qualità che emersero già nei primi studi e nel lavoro avviato in quella "bottega" palermitana "di artigianato giuridico"<sup>10</sup>, che era lo studio legale di Orlando a Palermo, nella quale integrò la sua formazione all'inizio della sua fulgida carriera Santi Romano<sup>11</sup>.

Lo studioso palermitano, come noto, è artefice di una vasta produzione scientifica: nel diritto amministrativo, costituzionale, internazionale, ecclesiastico, coloniale e svolge un ruolo senza precedenti nella guida del Consiglio di Stato<sup>12</sup>.

L'opera di cui ricorre il centenario, tuttavia, non solo è la più celebre, ma ormai con l'autore si è identificata. Quel libro, se apre il diritto pubblico alle sfide dello Stato pluriclasse che nel novecento si confronta con le trasformazioni della statualità e dell'amministrazione pubblica, trova oggi nuova attualità di fronte alle sempre più rilevanti, seppur contraddittorie, dinamiche dell'integrazione europea e della globalizzazione giuridica.

Il libro di Romano, come noto, non solo è il testo giuridico italiano più tradotto all'estero (in spagnolo: *El ordenamiento jurídico*, trad. di S. Martín-Retortillo e L.

---

<sup>9</sup> M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 187 e ss. al quale si rinvia per le pregnanti considerazioni sul collegamento tra le elaborazioni teoriche di quella generazione di giuristi palermitani e l'humus culturale presente nel mondo palermitano e la situazione nella quale si trovavano gli studi politico-giuridici a Palermo.

<sup>10</sup> S. RAIMONDI, *Presentazione del Convegno nel 150' della nascita di V. E. Orlando*, in [http://www.studioraimondi.it/olocms\\_raimondi/files/pages/Raimondi%20V E %20ORLANDO%20presentazione%20copia.pdf](http://www.studioraimondi.it/olocms_raimondi/files/pages/Raimondi%20V E %20ORLANDO%20presentazione%20copia.pdf)

<sup>11</sup> V. E. ORLANDO, *op. e loco ult.cit.*

<sup>12</sup> Sulla quale si vedano F. COCOZZA, *Santi Romano, Presidente del Consiglio di Stato. Cenni storici e punti problematici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1977, n. 3, p. 1231 ss.; ed A. PAJNO, *La funzione giurisdizionale del Consiglio di Stato ai tempi di Santi Romano Presidente: l'effettività della tutela*, in *Dir. Amm.*, 2004, 1 e ss. e più in generale i contributi, oltre a quello appena citato, contenuti nel volume AA.VV., *La Giustizia amministrativa ai tempi di Santi Romano presidente del Consiglio di Stato*, Torino, 2004 (atti del Convegno svoltosi a Roma il 6 febbraio 2003 - Collana Quaderni del Consiglio di Stato, 10).

Martín-Retortillo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, ma ripubblicato nel 2012 con prefazione di S. Martín-Retortillo, in francese: *L'ordre juridique*, trad. di L. François e P. Gothot, con prefazione di Ph. Francescakis, Dalloz, Paris, 1975 adesso ristampato con introduzione di P. Mayer, 2002; in tedesco: *Die Rechtsordnung, Übersetzung aus dem Italienischen* trad. di W. Daum, Duncker & Humblot, Berlin, 1975, in portoghese: *O ordenamento jurídico*, trad. di A. Dal Ri Júnior, Fundação Boiteux, Florianópolis, 2008 con una Introduzione di P. Grossi, e con nota bibliografica di A. Romano, ed adesso anche in inglese *Legal Order*, con trad. di M. Croce e prefazione di M. Loughlin, Routledge, London, 2017<sup>13</sup>), ma deve ritenersi anche quello che più ha influenzato la cultura giuridica nazionale ed europea<sup>14</sup>.

Secondo la teoria istituzionalistica del giurista palermitano: "ogni ordinamento giuridico è una istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico: l'equazione fra i due concetti è necessaria e assoluta", da qui l'apertura al pluralismo giuridico ("ogni forza che sia effettivamente sociale e venga quindi organizzata, si trasforma per ciò stesso in diritto"). E così la regola giuridica, prima di essere norma, riguardare un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è considerata "organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge". Se ne fa discendere che se per ordinamento giuridico si intende un'istituzione, un ente sociale, un'organizzazione, un sistema non di sole norme e di altri elementi più o meno inerti, ma anche di uomini, di persone, che lo reggono e lo governano, "si comprende facilmente che esso è, per definizione, qualcosa di vivo, che, appunto perché vivo, continuamente si modifica, si rinnova, si evolve, pur rimanendo fermo nella sua identità continuativa e durevole"<sup>15</sup>.

L'elaborazione di Romano rompe così l'identificazione Stato-diritto e sviluppa innovandole, nel solco del metodo giuridico, le intuizioni di Von Gierke e di Hauriou, riconnettendosi così, nel solco dell'insegnamento del Maestro, alla riflessione giuridica europea.

Come si può leggere sul leggio allocato sei mesi fa ad iniziativa del già ricordato Comitato scientifico che ha promosso questo Convegno di fronte al Dipartimento di Giurisprudenza, il professore palermitano va considerato l'ingegno più fervido di quella scuola che costituita a Palermo è divenuta riferimento per la cultura giuspubblicistica italiana ed europea.

Dalla "Scuola di Palermo"<sup>16</sup> partì, infatti, una spinta rilevante alla costruzione dello Stato, nella quale una comunità di giuristi siciliani ha costituito, pur nella "ambiguità della costruzione statale" che trova al nord la principale spinta politica e

---

<sup>13</sup> Per un primo studio in lingua inglese sul contributo di Romano v. F. FONTANELLI, *Santi Romano and l'ordinamento giuridico: The Relevance of a Forgotten Masterpiece for Contemporary International, Transnational and Global Legal Relations*, in *Transnational Legal Theory*, 2011, 2(1) 67 e ss.

<sup>14</sup> Su tale profilo cfr. S. CASSESE, *Ipotesi sulla fortuna all'estero de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2015, 177 e ss.

<sup>15</sup> Anche se non può sottacersi che lo stesso Orlando, che si eresse a difensore dell'opera di Romano contro alcuni attacchi strumentali, non mancò di criticarne taluni profili di eccesso teoretico estremistico. La vicenda è puntualmente ricostruita da A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit. 87-90, al quale si rinvia anche per i riferimenti testuali.

<sup>16</sup> G. CIANFEROTTI, *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/lo-stato-nazionale-e-la-nuova-scienza-del-diritto-pubblico\\_%28II%20Contributo%20italiano%20alla%20storia%20del%20Pensiero%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/lo-stato-nazionale-e-la-nuova-scienza-del-diritto-pubblico_%28II%20Contributo%20italiano%20alla%20storia%20del%20Pensiero%29/)

sociale, ma trova al sud, e soprattutto in Sicilia, gli artefici della sua "armatura concettuale"<sup>17</sup>.

2. Quella Scuola è ancora stata ospitata al secondo piano di quella che fu la sede centrale dell'Università, poi divenuta la Facoltà di Giurisprudenza ed adesso Scuola delle scienze giuridiche ed economico-sociali, che ha accompagnato gli studi, le ansie, i percorsi scientifici di tanti giuristi siciliani. Un cenacolo nel quale si sono altresì formate, per alcuni, anche le basi per la passione per le istituzioni e dell'impegno amministrativo e politico e l'esercizio dell'avvocatura. Una schiera di studiosi per i quali ricerca scientifica, esercizio dell'avvocatura ed impegno istituzionale, hanno costituito quel "simultaneo concorso" delle pur diverse forme di attività che si prospettano per un giurista<sup>18</sup>.

Si tratta dell'Istituto di diritto pubblico, poi divenuto Dipartimento di diritto pubblico, sotto la purtroppo breve direzione di *Antonio A. Romano* (1937-1996), professore di diritto costituzionale prematuramente scomparso.

E qui che si è sviluppata la Scuola palermitana di diritto pubblico: stessa biblioteca nella quale hanno a lungo studiato e che oggi raccoglie anche i loro scritti, stesse stanze nelle quali si sono incrociati i confronti tra tesi giuridiche, intramezzati da qualche battuta sulla politica tra colleghi-amici; un laboratorio che ha formato studiosi, ma con la responsabilità dell'impegno civile. I corsi di questi professori, tra la Facoltà di Giurisprudenza e successivamente anche quella di Scienze politiche<sup>19</sup>, sono stati seguiti da migliaia di docenti, magistrati, avvocati, notai, giornalisti, dirigenti, esponenti delle forze dell'ordine.

Il caposcuola<sup>20</sup>, come ricordato, è stato Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), la cui prolusione, tenuta a Palermo l'8 gennaio 1889 rappresenta il manifesto

<sup>17</sup> S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 29.

<sup>18</sup> Si ricordi la sempre attuale prospettiva che secondo V. E. ORLANDO, *Santi Romano e la Scuola italiana di diritto pubblico*, cit., 11, si pone al giovane studente di diritto dopo la laurea: "e che si possono designare o come pura scienza, o come avvocatura (che comprende la magistratura per l'intima affinità tecnica) o finalmente come politica in senso ampio" riconoscendo che una netta separazione di questa "triplice applicazione" sia ben rara nella vita pratica "il giurista, anche quando abbia prescelto una di quelle tre forme come pura ed esclusiva è come un Sant'Antonio soggetto alla tentazione di deviare verso un'altra sia pure come un peccato di giovinezza o di vecchiezza" precisando che proprio in lui "le tre vite si sommassero con una intensità che, almeno inizialmente, le rendeva quasi equivalenti: l'Università come pura scienza, l'avvocatura come arte applicata, la politica come arte e come scienza"

<sup>19</sup> Le radici di questa Scuola affondano nella metà dell'Ottocento ed in particolare alla Cattedra di diritto pubblico tenuta da Michele Amari, al quale succedettero Nicolò Uzzo e Giuseppe Ugudlena v. O. CANCELLO, *Storia dell'Università di Palermo dalle origini al 1860*, Roma-Bari, 2006, 625 e ss.

<sup>20</sup> Come ricordato nel 1848, a seguito dei moti palermitani che apriranno una stagione rivoluzionaria che percorrerà l'intera Europa, l'Università di Palermo aveva affidato la Cattedra di diritto pubblico siciliano a M. AMARI sul quale G. ASTUTO, *Michele Amari e l'Unità d'Italia: annessione e autonomia*, in P. AIMO, E. COLOMBO, F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea, Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Padova, 2014, 11 e ss.

B. PASCIUTA, *La Facoltà di Giurisprudenza di Palermo (1805-1940): docenti e organizzazione degli studi*, in G. PURPURA (a cura di), *La Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo. Origini, vicende ed attuale assetto*, Palermo, 2007, 109 e ss., ricostruisce la sequenza dei professori di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza che hanno insegnato sino alla seconda guerra mondiale sono:

- *Giacomo Macrì* 1863-65; messinese, ma laureatosi a Palermo nel 1853, che lasciò l'insegnamento in quanto eletto alla Camera nel Collegio di Milazzo nel 1864, per poi andare ad insegnare a Messina dove editò nel 1878 il suo *Corso di diritto amministrativo*, Università della quale



fondativo<sup>21</sup> della Scuola nella quale si delineano i fondamenti della nozione di Stato liberale nazionale<sup>22</sup> e si pongono le basi dottrinarie che saranno declinate nella rivista che ne interpreterà il pensiero; l'*Archivio di diritto pubblico* (1891) poi *Rivista di diritto pubblico*<sup>23</sup>.

Orlando, divideva la sua attività tra insegnamento, professione forense e politica, ed assunto l'insegnamento di diritto amministrativo nel 1888 (dal 1892 l'insegnamento sarà di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione) dopo l'elezione alla Camera nel 1897 - di cui si è detto - lascerà definitivamente Palermo nel 1903 (pur conservando il titolo di professore onorario) per trasferirsi a Roma dove diverrà più volte ministro, sino all'ascesa alla Presidenza del Consiglio nel 1917, e poi alla Presidenza della Camera dei Deputati (1919). Quindi l'eclisse con l'avvento del fascismo sino all'elezione alla Costituente ed al ruolo di Padre della Repubblica, ma prima dell'autonomia siciliana. È infatti già a Palermo il 5 luglio del 1944 alla Società siciliana di Storia Patria, appena un mese dopo della liberazione di Roma da parte degli alleati e ad un anno di distanza dallo sbarco in Sicilia, per pronunciare un discorso a sostegno della nascente autonomia regionale prospettando: "*una Sicilia autonoma in un'Italia madre comune e ad essa saldamente unita*"<sup>24</sup>.

Guiderà poi, con discrezione, l'elaborazione dello Statuto siciliano (suo figlio Camillo partecipò ai lavori della Consulta regionale siciliana) ed i negoziati con i

diverrà Rettore restando vittima del terremoto del 1908 (sul quale si veda, da ultimo, C. MELLONI, *Macrì Giacomo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1222-1223).

- *Gaetano Sangiorgi* 1865-1883, Sottosegretario nel Governo dittatoriale di Garibaldi nel 1860, anch'egli Deputato, 1867, Senatore, 1882, morto nel 1884 (sul quale si veda A. PATERNOSTRO, *Gaetano Sangiorgi*, in *Il circolo giuridico*, XV, 1884, 68 e ss.);

- *Alessandro Malgarini* 1885-86;

- *Alfonso Siragusa* 1885

- *Vittorio Emanuele Orlando* 1888-1902,

- *Santi Romano* (lib. doc. 1898);

- *Antonio Longo* 1905-1934;

- *Giovanni Salemi* (lib. doc. 1914) 1935-54

<sup>21</sup> Sulla quale si veda per tutti S. CASSESE *Auf der gefahrenvollen Strassen des öffentlichen Rechts. La "rivoluzione scientifica" di Vittorio Emanuele Orlando* (Relazione al convegno su V. E. Orlando, Palermo, 28-29 ottobre 2011), in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2011, 305 e ss. al quale si rinvia per una completa rassegna dei riferimenti dottrinari.

<sup>22</sup> Sulla quale si veda G. CIANFEROTTI, *La prolusione di Orlando. Il paradigma pandettistico, i nuovi giuristi universitari e lo Stato liberale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989, 995 e ss.; ID, *Il pensiero giuridico di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra ottocento e novecento*, Milano, 1980, 206 e ss.; G. ZANOBINI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Riv. trim. dir. Pubb.*, 1952, 761 ss.

<sup>23</sup> Cfr. A. SANDULLI, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, cit., 72.

<sup>24</sup> V.E. ORLANDO, *Discorso alla Società di Storia Patria*, Palermo, 9 luglio 1944 in *Risorgimento liberale*, n. 39, 15 luglio 1944. Sono parole pronunciate da Orlando, a poco più di un mese dalla liberazione di Roma, nella sua Città dove giunse con un aereo messo a disposizione dagli americani. L'incontro fu organizzato dai partiti del Comitato di liberazione nazionale, vi parteciparono quasi 150 sindaci ed il Cardinale Arcivescovo di Palermo, Orlando se affermò, con vigore, le necessità storiche che avrebbero dovuto indurre a riconoscere una speciale autonomia alla Sicilia, manifestò tuttavia una ferma presa di distanza dal separatismo, riprendendo peraltro un messaggio che egli stesso aveva inviato ai siciliani già il 18 agosto del 1943. In merito si veda M. GANCI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 40.

separatisti<sup>25</sup> e ne difese le previsioni alla Costituente ed in Parlamento<sup>26</sup>, assunse sin dalla fondazione (1949) la guida del Comitato scientifico di redazione della rivista "*il diritto pubblico della Regione siciliana*"<sup>27</sup>, sino alla morte giunta l'1 dicembre 1952.

Negli anni della fondazione della Scuola insegnava diritto costituzionale a Palermo un maestro di Orlando<sup>28</sup>, Alessandro Paternostro (1852-1899) il quale, iniziata

---

<sup>25</sup> Sul ruolo di Orlando nella nascita della Regione Siciliana sia consentito rinviare al mio contributo *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, 39 e ss., mentre non risulta traccia della posizione assunta da S. Romano in merito.

Un chiaro riferimento ai fondamenti dell'autonomia si rinviene in Orlando nella nota *prefazione a Le più belle pagine di Michele Amari scelte da V.E. Orlando*, Milano, 1928, 6 ove, richiamando all'analisi che l'Amari svolge delle sue profonde e risalenti radici storiche, a partire dal periodo normanno e poi svevo osserva: "*con quello spontaneo senso politico che per noi quasi s'identifica col senso storico, bene l'Amari mostrò così di discernere la differenza fra le istituzioni la cui vita coincide con la vita stessa dei popoli (perché, anzi, non dire che le istituzioni altro non sono che l'espressione esteriore della vita interiore dei popoli?) e le improvvisazioni ... Un popolo, come un individuo, porta seco la sua maniera d'essere, cioè la sua costituzione; si può dire che, in un certo senso, esso non ne interrompe mai lo sviluppo, nel travaglio dei secoli, dalla sua origine alla sua fine, dalla culla alla tomba. Pertanto, bene a ragione, quando l'Amari si proponeva di studiare la costituzione della sua Sicilia, non già nell'effimera Carta del 1812 doveva cercarla e trovarla, ma bensì in quello che fu veramente il periodo creativo del popolo siciliano, in quella forma di sua unità interiore che, lasciando stare per ora se sia da definire nazionale, aveva avuta la sua espressione, necessaria e sufficiente, come Stato di Sicilia. Questo intimo nesso, che riduce ad unità la vita di un popolo, coordinando verso quell'effetto le cause più diverse, più complesse e remote, fu profondamente avvertito dall'Amari, onde sebbene la materia da lui trattata comprenda cinque secoli, pur non di meno davanti all'alto suo intelletto è tutta quanta la storia della Sicilia... ».*

L'Orlando, proprio con riferimento al periodo normanno ricorda: "*chi di una tale storia penetrando il significato, potrà pensare che, per quanto importante e suggestiva, sia pur sempre storia particolare? Se universale è la storia, che all'umanità si riferisce come a un tutto ideale, di essa però il centro vitale si racchiude in un punto determinato: sarà, di tempo in tempo, un breve territorio come la Mesopotamia o il Delta del Nilo, una città come Atene, Gerusalemme o Roma, la tolda di una navicella che viaggia verso un mondo nuovo sconvolgendo l'antico o la raccolta sala di un'assemblea donde si diffonderà l'eco possente della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Se così è, come disconoscere che la Palermo di Edrisi e di Federigo lo svevo sia stata l'Atene dei secoli XII e XIII, e il Regno di Ruggero il Grande il più possente e fiorente e civile Stato del mondo di quei tempi? E anche a parte queste affermazioni di primato, in quei cinque secoli non fu forse la Sicilia un nodo centrale in cui s'incontrarono, si urtarono, si elisero e si ricomposero le forze dominatrici del tempo: il papato e l'impero, la civiltà cristiana e la islamitica, lo spirito latino e lo spirito germanico, l'ideale di Comune e l'ideale di Stato? ».*

Su questo studio di Orlando, le sue idee "regionaliste" per la Sicilia e l'avversione alle forme di centralismo statale propugnate dal regime fascista, v. lo scritto di L. COMPAGNA, *Diritto e politica in Vittorio Emanuele Orlando*, in R. GHIRINGHELLI (a cura di), *Città e pensiero politico italiano dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, 2007, 439 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. V. E. ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, cit., a partire dal mantenimento in vita dell'Alta Corte per la Regione siciliana, costituita in ossequio alle previsioni statutarie il 15 giugno del 1948 (830-1), sino all'istituzione delle sezioni regionali della Corte di cassazione (807-12).

<sup>27</sup> La Rivista vede la luce nel 1949, stampata a Palermo, era diretta dal Prof. Carlo Bozzi, Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, del Comitato scientifico facevano parte Ferdinando Rocco, Andrea Ferrara, Augusto Ortona, Luigi Sturzo (attivo autore di articoli), Gaetano Scavonetti, Giovanni Selvaggi. Tra i giovani redattori della Rivista vanno ricordati due studiosi, al tempo liberi docenti, come Enzo Silvestri e Pietro Virga, quest'ultimo vi pubblicherà lo studio "*Creazione di persone giuridiche pubbliche mediante legge regionale*" tratto dalla monografia *La Regione*, che, come noto, sarà pubblicato lo stesso anno per i tipi della Giuffrè.

<sup>28</sup> Paternostro, che nella commemorazione alla Camera dei Deputati del 26 aprile 1899 (*Atti Camera XX Leg. - 3429*), Orlando ricorda sottolineando "*la gratitudine del discepolo*" e "*la solidarietà del collega*", insieme a Giorgio Arcoleo fece parte della Commissione, presieduta da Silvio Spaventa,



la carriera accademica a Napoli viene chiamato ad insegnare diritto costituzionale a Palermo nel 1882 (lo stesso anno in cui Orlando ottiene la libera docenza in diritto costituzionale) dove si cimentò anche nella vita politica locale (fu consigliere comunale ed assessore), nel 1886 fu eletto alla Camera dei deputati<sup>29</sup>. Dal 1888 al 1892 consigliere giuridico del ministero della Giustizia giapponese, fu anche membro del "Comitato dei sette" incaricato dell'inchiesta parlamentare sullo scandalo della Banca Romana<sup>30</sup>.

In quella scuola crescerà anche *Gaetano Mosca* (1858-1941), compagno di studi di Orlando<sup>31</sup>, a seguito della formazione giuridica, si dedicò agli studi di diritto costituzionale per poi divenire il fondatore della Scienza politica italiana<sup>32</sup>, quale disciplina distinta sia dal diritto costituzionale che dalla filosofia politica. Dopo i primi anni di insegnamento quale libero docente si trasferì a Roma insegnando nell'Università di quella Città e poi a Torino. Anch'egli condivise la ricerca e l'insegnamento con la vita politica divenuto segretario particolare di Antonio Starrabba di Rudini, allora presidente palermitano del Consiglio dei Ministri (ed al quale era politicamente legato Orlando, in quella fase in contrapposizione con il partito crispino), sarà quindi eletto deputato in Sicilia, Sottosegretario nei Governi Salandra, infine componente del Senato del Regno nel quale si opporrà al fascismo.

Sono anni nei quali - come opportunamente rilevato<sup>33</sup> - l'Università palermitana assume un ruolo di rilievo nella modernizzazione dell'isola, un rinnovamento che accompagnò anche lo sviluppo economico ed industriale della Sicilia in una fase di

---

che proclamò lo stesso Orlando vincitore della Cattedra di Diritto costituzionale all'Università di Messina (1886, aveva già vinto l'anno prima la cattedra a Modena). Anche se è parimenti noto l'influsso che ebbero nella formazione del giovane studioso palermitano, L. Palma, in particolare nel suo primo studio sulla riforma elettorale, e L. Sampolo, direttore de "Il Circolo giuridico", per più puntuali considerazioni si rinvia ancora a G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la Giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, cit., 8 e ss.

<sup>29</sup> Come osserva G. CIANFEROTTI (*V.E. Orlando, cit.*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando\\_%28Dizionario-Biografico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando_%28Dizionario-Biografico%29/), ma già Id., *Il pensiero di V.E. Orlando e la Giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, cit., 33 e ss.) insieme a Paternostro giunsero in quegli anni nell'Università palermitana figure di studiosi di primo piano "come Adolfo Holm, studioso tedesco di storia antica siciliana, chiamato da Michele Amari a coprire la cattedra di storia antica e moderna (e che guidò negli studi storici Mosca)" e poi nel 1884 "Giuseppe Salvioli, reduce da esperienze di studio in Germania e in Inghilterra, copri la cattedra di storia del diritto, partecipò alla vita politica e lesse a Palermo il 9 novembre 1890 quella prolusione intitolata ai Difetti sociali del codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie che si può considerare il manifesto del socialismo giuridico italiano; nel 1881 arrivò nella facoltà giuridica anche Raffaele Schiattarella", il primo amatore italiano ad aver applicato rigorosamente il metodo positivistic (cfr. C. SARZOTTI, *Schiattarella, Raffaele, Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, cit., 1828-29) che suscitò "un vero fermento di spiriti", destinato a esercitare "un forte influsso sulla cultura dell'isola" nell'ultimo ventennio del secolo G. Gentile, *Il tramonto della cultura siciliana*, Firenze 1963, pp.147 ss.

<sup>30</sup> D. GALLIANI, *Paternostro, Alessandro, Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1521-22

<sup>31</sup> Sui rapporti tra i fondatori della Scuola si vedano per tutti M. FIORAVANTI, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando: due itinerari paralleli (1881-1897)*, in AA.VV., *La dottrina della classe politica ed i suoi sviluppi internazionali, (Atti del Primo seminario internazionale Gaetano Mosca, Palermo 27-29 novembre 1980)*, Milano, 1982. 349 e ss. e M. FOTIA, *La formazione costituzionalistica di Gaetano Mosca e i suoi rapporti con Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano*, in *Le Carte e la Storia*, 2004, 10/2, 217 e ss..

<sup>32</sup> A. LOMBARDO, *Sociologia e scienza politica in Gaetano Mosca*, in *Riv. it. di sc. pol.*, 2/1971, 297 e ss.

<sup>33</sup> G. CIANFEROTTI, op. ult.cit.

forte dinamicità della vita sociale e intellettuale, destinata poi ad interrompersi già nei successivi novanta con la repressione dei Fasci siciliani e la grande emigrazione che colpirà la regione tra la fine del secolo e l'inizio del Novecento.

Allievo diretto di Orlando (sebbene di poco più giovane) va considerato *Antonio Longo* (1862-1942), costretto nel 1935, nonostante l'adesione al PNF, al collocamento a riposo in quanto considerato "*creatura orlandiana*" e persona "*di non schietta fede fascista*"<sup>34</sup>

Longo, la cui vicenda scientifica ed accademica ripone profonde radici nella scuola romanistica di A. Scialoja<sup>35</sup>, conseguì nel 1886 la libera docenza in diritto romano (col titolo di «professore pareggiato», presentando tra i titoli «*Dell'actio rei uxoriae*» (Roma-Firenze-Torino 1885, pp. 71, con dedica «*Al suo amico Vittorio Emanuele Orlando*») dal 1890 inizia ad insegnare diritto amministrativo presso l'Università di Macerata (1891) e poi di Pavia (1892 dove diviene professore straordinario, nel 1896, ordinario), trasferitosi a Palermo qui svolse per alcuni anni un corso libero di Storia del diritto romano, per poi abbandonare definitivamente gli studi romanistici divenendo ordinario di diritto amministrativo nell'anno accademico 1903-1904<sup>36</sup> - e succedendo nell'insegnamento ad Orlando - ed insegnando nel suo Ateneo sino all'epilogo di cui si è detto.

Tra i docenti della Scuola palermitana di seconda generazione va ricordato *Giovanni Salemi* (1884-1963)<sup>37</sup> che nel 1935 subentrò nella cattedra palermitana di diritto amministrativo.

Il Prof. Salemi insegnò dapprima ad Urbino e poi a lungo a Padova (con una pausa sarda tra Sassari e Cagliari tra il '21 ed il '25) da dove si trasferì a Palermo dopo la morte della moglie (lasciando la cattedra al giovanissimo Enrico Guicciardi) come detto per assumere l'insegnamento di diritto amministrativo nel 1935<sup>38</sup>. Con decreto dell'Alto commissariato per la Sicilia fu nominato membro della Commissione preparatoria del progetto di Statuto per la Regione siciliana di cui coordinò i lavori fino alla stesura del testo che diverrà lo Statuto regionale, per poi essere nominato componente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Suo coetaneo e professore di diritto ecclesiastico a Messina e di diritto costituzionale a Palermo dal 1919 *Gaspare Ambrosini* (1886-1985), si trasferisce a Roma nel 1937 dove insegnerà dapprima diritto coloniale e poi diritto costituzionale e è considerato il padre del regionalismo accolto nel Titolo V della Carta costituzionale del

---

<sup>34</sup> Espressioni richiamate dalla relazione del Prefetto di Palermo G.B. Marziali al Sottosegretario di Stato, alle quali poi seguirono le pressioni del Ministro dell'educazione nazionale per le dimissioni, cfr. in merito P. ALLOTTI, *Longo Antonio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1195-1196. Sul profilo scientifico di Antonio Longo, la cui carriera accademica aveva radici nel diritto romano, si veda anche A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1880-1945)*, cit., 282.

<sup>35</sup> Cfr. A. STOLFI, *Studi e insegnamento del diritto romano dagli ultimi decenni dell'ottocento alla prima guerra mondiale*, in I. BIROCCHI, M. BRUTTI, *Storia del diritto e identità disciplinari: tradizioni e prospettive*, Torino, 2016, 16, n.63

<sup>36</sup> M. MARRONE, *Romanisti professori a Palermo*, in *Index*, 25, 1997, 607

<sup>37</sup> Per una disamina della genesi dello Statuto v. G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana. Nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in AA.VV., *Consulta regionale siciliana. Saggi introduttivi*, I, Palermo, 1975, 117 e ss.

<sup>38</sup> Sulla figura di Salemi si veda G. SPECIALE, *Salemi, Salemi*, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1771-72.

1948, anch'egli fu tra i fondatori dell'autonomia regionale siciliana<sup>39</sup>. Laureatosi a Napoli nel 1908, allievo di Francesco Scaduto, vince l'anno dopo il concorso in magistratura<sup>40</sup> prima di divenire docente universitario, sarà deputato alla Costituente ed alla Camera dei deputati alla prima legislatura, giudice dell'Alta Corte per la Regione Siciliana e poi giudice (1955) e Presidente della Corte costituzionale (1962-1967)<sup>41</sup>. I suoi eredi hanno donato la sua biblioteca al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Palermo.

Ha insegnato diritto costituzionale a Palermo anche *Franco Restivo* (1911-1976)<sup>42</sup>, libero docente dal 1939, fu tra i professori nominati dall'AMGOT (*Allied Military Government of Occupied Territory*)<sup>43</sup>, ed offrì un fondamentale contributo alla stesura dello Statuto poi deputato all'Assemblea Costituente, all'Assemblea regionale siciliana (1947-1955), Presidente della Regione (1949-1955) e più volte parlamentare nazionale e Ministro<sup>44</sup>. *Salvatore Catinella* (1907-1973) è stato invece professore di diritto pubblico comparato della stessa Università (abilitato nel 1935) e componente dell'Alta Corte per la Regione siciliana.

Fondamentale figura di esponente della Scuola palermitana va riconosciuta in *Pietro Virga* (1920-2004), allievo di Salemi, dopo la laurea nel 1941 con una tesi sulla potestà normativa del Capo del Governo (pubblicata in forma monografica l'anno successivo) ed al termine della II guerra mondiale nella quale riceve un'onorificenza al valore militare, apre la Scuola palermitana all'influenza dei valori costituzionali (fondamentali i suoi studi sulle libertà fondamentali, la revisione costituzionale, i conflitti di attribuzione, il partito politico) con una vasta produzione scientifica nella quale si segnala, in particolare, il contributo su "*la Regione*" (1949) tra i primi studi

---

<sup>39</sup> Sul ruolo fondamentale di Ambrosini nell'elaborazione dei fondamenti del regionalismo italiano, a partire dal contributo *Un tipo intermedio di Stato tra l'"unitario" e il "federale" caratterizzato dalla "autonomia regionale"*, pubb. in *Riv. trim. pubbl.*, 1933, II adesso in Id., *Autonomia regionale e federalismo. Austria, SPAGNA, Germania, U.R.S.S.*, Roma, 1944, 7 e ss. v. per tutti N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998, e G. TARLI BARBIERI, *Gaspare Ambrosini e la nascita dell'autonomia regionale siciliana*, in F. TERESI (a cura di), *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, Palermo, 2000, 33 e ss., nonché agli ulteriori contributi inseriti negli *Atti* di quel convegno commemorativo.

<sup>40</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Ambrosini, Gaspare*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, I, cit., 51-52.

<sup>41</sup> Così F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle Regioni*, in *Nuove aut.*, 1996, 2, 199 e ss. A. PIRAINO, *Il principio autonomistico in Gaspare Ambrosini*, ivi, 2000, 6, 915 e ss. e più recentemente A. CANDIDO, *Il contributo di Gaspare Ambrosini al regionalismo italiano*, in *Quad. Reg.*, 2012, (1) 33 e ss. e V. ATRIPALDI, *Gaspare Ambrosini "un politico con preparazione tecnica"*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/01/Atripaldi-relazione.pdf>; ma anche

<sup>42</sup> Di cui si ricorda il contributo *La rivoluzione come problema giuridico*, Palermo, 1942.

<sup>43</sup> Il giovane prof. Restivo venne nominato, infatti, nella commissione per l'elaborazione di un progetto di statuto regionale costituita l'1 settembre 1945 dall'on. Aldisio, Alto Commissario per la Sicilia. Della commissione fecero parte Alessi (Dc), Amella (Pdl), Mineo (Psi), Mirabile (Pd'A), Montalbano (Pci), Orlando (Pli) e tre docenti dell'Università di Palermo: Restivo (di Istituzioni di diritto pubblico), Ricca Salerno (di Economia politica) e Salemi (di Diritto amministrativo) e di cui fu consulente, su incarico dello stesso Aldisio, lo stesso prof. Ambrosini.

<sup>44</sup> Sul quale si vedano S. PAJNO, *Restivo. Franco (Francesco)*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 1673-4 e B. PASCUTA, *Itinerari di una cultura giuridica; la Facoltà di Giurisprudenza di Palermo dalla fondazione al fascismo (1805-1940)*, in *Annali di storia delle università italiane*, 12/2008, 407-8.



apparso in materia nel quale offre un sicuro riferimento al nascente dibattito sul regionalismo in Italia.

Iniziò l'insegnamento del diritto costituzionale proprio sostituendo il prof. Restivo nel 1946 al tempo già impegnato politicamente<sup>45</sup>, dopo la libera docenza in diritto costituzionale a Catania nel 1953 si trasferisce nell'Ateneo palermitano passando negli anni '70 dall'insegnamento del diritto costituzionale a quello amministrativo che tenne sino al 1992. Negli anni '80 hanno visto la luce i volumi che costituiscono il monumentale trattato in materia<sup>46</sup>. Il prof. Virga, che si distinse anche nella professione forense, fu chiamato all'inizio degli anni '50 dal collega Gioacchino Scaduto, a lungo preside della Facoltà di giurisprudenza, divenuto sindaco di Palermo, a ricoprire la carica di assessore all'edilizia privata nella Giunta comunale e per lungo tempo rivestì la carica di vicepresidente della Commissione provinciale di controllo di Palermo.

Nei suoi principali allievi l'impegno negli studi del diritto pubblico e nella professione forense si lega a quello nelle istituzioni. *Guido Corso* (1940) e *Salvatore Raimondi* (1941), ne raccoglieranno l'eredità scientifica dedicandosi all'insegnamento del diritto amministrativo a Palermo (il secondo passerà poi a Roma tre, ) ed alla partecipazione a molte commissioni di studio nella Regione siciliana oltre che alla formulazione di fondamentali approfondimenti sull'organizzazione e le funzioni regionali. *Sergio Mattarella* (1941), laureatosi a Roma si dedica agli studi del diritto pubblico e regionale (suo lo studio più completo sull'intervento in economia della Regione siciliana del 1979), diviene professore diritto parlamentare e poi Presidente dell'Opera universitaria, sarà più volte deputato, ministro ed anche vicepresidente del Consiglio dei ministri, giudice costituzionale sino a divenire Capo dello Stato.

Infine *Francesco Teresi* (1935-2012) e *Filippo Salvia* (1935), approdati insieme all'insegnamento, rispettivamente di diritto costituzionale e di diritto amministrativo, dopo un'esperienza innovativa da dirigenti della Regione siciliana negli anni '70<sup>47</sup>, si dedicheranno a tempo pieno all'insegnamento, il primo divenendo Preside della Facoltà di Scienze Politiche, direttore della Scuola di specializzazione in "*Diritto delle Regioni e degli enti locali*" e fondatore della Rivista "*Nuove Autonomie*", per poi essere nominati, al termine della carriera accademica, giudici del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Così ricorda G. VIRGA, *In ricordo di mio Padre*, in [http://www.lexitalia.it/vari/virgap\\_costituzionale.htm](http://www.lexitalia.it/vari/virgap_costituzionale.htm).

<sup>46</sup> G. CORSO, *Discorso funebre per Pietro Virga*, in AA.VV., *Pietro Virga, maestro di libertà*, Palermo, 2004, 2, ma anche Id., *Virga Pietro*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., 2053 e ss. al quale si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

La bibliografia completa del Maestro palermitano è ricostruita negli *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, XXI e ss.

<sup>47</sup> Sui contributi di questi studiosi alla riforma della pubblica amministrazione in Sicilia v. R.URSI, *dirigenza regionale, il caso della Regione siciliana*, in *le Regioni*, 5-2007, 895 e ss.

<sup>48</sup> Dopo di loro una schiera di giovani studiosi, tutti allievi di Pietro Virga, si dividerà tra l'insegnamento e l'impegno politico e sindacale. *Leoluca Orlando* (1947), docente di diritto regionale, consulente giuridico del Presidente Piersanti Mattarella, poi parlamentare nazionale, europeo e regionale, più volte consigliere comunale, assessore e longevo Sindaco di Palermo. Uniranno agli studi pubblicistici l'esperienza sindacale, per poi approdare in politica: *Vito Riggio* (1947), docente di diritto pubblico, anch'egli parlamentare, sottosegretario nel Governo Ciampi, membro del CNEL ed oggi Presidente dell'Enac e *Luigi Cocilovo* (1947), assistente ordinario di diritto costituzionale, segretario generale della CISL, membro del CNEL e successivamente componente e vicepresidente del Parlamento europeo. Quindi *Enrico La Loggia* (1947), che ha insegnato a lungo Contabilità di Stato nell'Ateneo palermitano,

3. Questa breve rassegna dei principali protagonisti della Scuola palermitana fondata da Orlando e Romano, sebbene attraverso rapidi cenni biografici, da conto di una continuità scientifica e didattica e consente di ricostruire una trama tra coloro che la costituirono e gli allievi che l'hanno animata traendo spunto dalla celebrazione dei cento anni dalla pubblicazione de *"L'ordinamento giuridico"*, circostanza che ci ha indotto a recuperare le radici di questa scuola a partire proprio dai fondatori.

Dai fondatori Orlando, Romano e Mosca - *"i tre illuminati di Palermo"* come li ha definiti Mauro Fotia<sup>49</sup>, ma ad essi vanno aggiunti Antonio Longo e Francesco Scaduto - pionieri dell'inserimento della scienza giuridica regionale in quella nazionale realizzandone il rinnovamento sino alla generazione guidata da Ambrosini, Salemi e Virga, ed a quella successiva di cui si è detto, che hanno contribuito allo sviluppo del regionalismo italiano e della stessa autonomia siciliana, offrendo un importante apporto alla costruzione dell'edificio istituzionale regionale, emerge il profilo di una Scuola giuspubblicistica feconda, poliedrica e capace di offrire il proprio contributo alla scienza del diritto pubblico ed alle istituzioni.

Se l'obiettivo di questo intervento è quello di ricostruire, seppur sinteticamente, una trama culturale ed umana, quello dell'anno che si apre è di rafforzarne la memoria. La circostanza che nel 2018 Palermo sarà *"Capitale italiana della cultura"*, contribuisce ad irrobustire questo progetto culturale incentrato su Romano e sulla sua opera principale. In tale contesto potranno infatti iscriversi le ulteriori iniziative volte a ricostruire l'apporto che Santi Romano, con il Suo grande contributo, insieme ai protagonisti della Scuola palermitana, hanno offerto in questi cento anni dalla pubblicazione in forma monografica de *"l'Ordinamento giuridico"* alla cultura giuridica italiana.

---

dopo esser stato assessore comunale, diverrà senatore e capogruppo di FI per due legislature, ministro degli affari regionali (porta il suo nome la legge di attuazione della riforma costituzionale del 2001) e oggi vicepresidente dell'organo di autogoverno della Corte dei conti ed *Andrea Piraino* (1946) professore di diritto regionale e direttore del Dipartimento di diritto pubblico (2002-2006) della stessa Università, per lungo tempo Segretario regionale dell'Anci, che è stato candidato a sindaco di Palermo nel 2007 per poi divenire componente del Governo regionale nel 2010-11.

<sup>49</sup> M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 11.