

MARIO NIGRO, GIURISTA
DELLO STATO DEMOCRATICO-SOCIALE (*)

ALDO SANDULLI

SOMMARIO: 1. Nigro e la rinascita degli studi amministrativi nel secondo dopoguerra. — 2. I quattro periodi di produzione scientifica. — 2.1. La produzione giovanile, tra temi minuti e ricadute generali. — 2.2. Alla scoperta di nuovi territori. — 2.3. Il momento del raccolto, tra dinamismo giuridico e storicità del diritto. — 2.4. La riflessione matura sui temi di elezione. — 3. Le ascendenze culturali. — 4. Il metodo di studio. — 5. Conclusioni.

1. Mario Nigro è stato certamente tra i protagonisti della rinascita degli studi amministrativi nel corso del terzo quarto del Novecento, assieme a Massimo Severo Giannini, Feliciano Benvenuti ed Aldo M. Sandulli.

Una genia formidabile di giuristi, diversi tra loro, sia nella formazione sia nel carattere, ma che ebbero in comune una forte tensione morale e l'idea di ricostruire lo Stato dalle macerie della guerra o, meglio di costruire un nuovo Stato, costituzionale e democratico (come l'altro celebre quartetto di giuspubblicisti di fine secolo XIX — Orlando, Romano, Ranalletti, Cammeo — fu spinto alla fondazione della scienza del diritto amministrativo nell'intento di salvaguardare l'unità dello Stato-persona ⁽¹⁾).

Il percorso scientifico di Nigro, peraltro, fu diverso da quello degli altri tre grandi studiosi della sua epoca. Soprattutto Giannini e San-

(*) Questo scritto è la versione rielaborata della relazione tenuta al Convegno su «Mario Nigro a venti anni dalla scomparsa», svoltosi il 29 ottobre 2009 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre.

(1) Su tali vicende, si rinvia ad A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, in particolare cap. II e III.

dulli si affermarono precocemente, furono quasi dei predestinati: a soli ventiquattro anni pubblicarono volumi fondamentali per la scienza del diritto amministrativo.

Il tragitto di Nigro è stato più tortuoso e, per così dire, più "umano": il suo è un talento coltivato ed affinato con gradualità. Basti pensare che pubblicò il volume su *Le decisioni amministrative*, suo primo saggio importante, a quarantuno anni e che le sue opere più citate e ricordate sono state scritte dopo i cinquant'anni.

Nell'affrontare la sua biografia, insomma, un giovane studioso è assalito da un minor senso di inadeguatezza; sensazione, tuttavia, passeggera: non appena ci si inoltra nella lettura delle sue opere l'ingegno ed il talento giuridico emergono con evidenza, giustificandone la collocazione tra i giuristi significativi della sua epoca.

Egli è stato lo studioso che, assieme a Giannini, ha più in profondità percepito e descritto la crescente complessità del diritto amministrativo del secondo dopoguerra, stigmatizzando, da un lato, l'insensatezza dell'ardore classificatorio della scienza e, dall'altro, l'atteggiamento pigro di questa nella scelta dei temi di studio, adagiata «intorno a taluni argomenti o aspetti di tali argomenti, per cui altri (...) sono stati o trascurati del tutto o considerati solo marginalmente o lasciati al dominio di una letteratura minore» (2).

In secondo luogo, Nigro è stato un giurista completo e, in tal senso, più che assertore, è stato diretto applicatore, dal punto di vista metodologico, di un'idea unitaria del diritto.

Egli, d'altra parte, è appartenuto ad una generazione di studiosi dalla cultura giuridica vasta e dalla tecnica raffinata (oltre ai tre maestri innanzi ricordati, vanno segnalati anche Giovanni Miele ed Antonio Amorth, soltanto di qualche anno più anziani), che hanno padroneggiato con contezza il quadro costituzionale rinnovato. Si trattava ancora di una estrema propaggine di giuspubblicisti «alla tedesca», usi a studiare, insegnare e scrivere, oltre che di diritto amministrativo, di diritto costituzionale, internazionale pubblico, tributario, ecclesiastico, ecc. Di lì a poco si sarebbe diffuso, anche a causa di scelte legislative miopi, un chiuso specialismo disciplinare, che avrebbe costretto entro confini settoriali artificiali la riflessione giuridica.

Nigro, insomma, è stato, per fiera volontà e convinzione, innanzi-

(2) M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in questa Rivista, 1957, ora in Id., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1996, I, 324.

tutto uno studioso del diritto amministrativo, ma sarebbe riduttivo ricordarlo esclusivamente quale studioso di questa branca di studi.

Egli è stato, infatti, un approfondito cultore del diritto costituzionale. Sarebbe sufficiente citare *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione* ⁽³⁾, che è essenzialmente un grande libro di diritto costituzionale, per supportare questa affermazione. Si pensi, altresì, al saggio su *Costituzione ed effettività costituzionale* ⁽⁴⁾. Ma basta leggere uno qualsiasi dei suoi scritti, anche minori, per avvedersi che il contesto costituzionale costituisce quasi sempre il punto di partenza del ragionamento e, in taluni casi, quello di arrivo. Si considerino, ad esempio, le diverse note a sentenza dedicate, negli anni giovanili, agli effetti delle norme costituzionali programmatiche, ma anche alla corposa produzione di giustizia amministrativa.

Proprio gli studi di giustizia ci forniscono il ritratto di Nigro finissimo processualista (basti pensare alla sua opera più conosciuta, il volume sulla *Giustizia amministrativa* ⁽⁵⁾). Si tratta, anzi, di uno tra i pochissimi amministrativisti che sia riuscito a penetrare in modo compiuto nel particolare chiuso mondo dei processualciviliisti, venendone accettato e rispettato: l'altro nome che viene alla mente è quello di Federico Cammeo.

Il primo scritto monografico del giurista calabrese, poi, fu un lavoro a metà strada tra il diritto sindacale ed il diritto dell'impresa. In *Democrazia nell'azienda* ⁽⁶⁾, del 1946, egli affrontava per la prima volta il tema della partecipazione, che lo avrebbe accompagnato lungo l'intera vita scientifica: difatti, con un taglio fortemente sociologico ed anche palesemente politico (il tema era centrale nel dibattito politico dell'epoca), analizzava il ruolo dei consigli di gestione delle imprese e dei lavoratori nella gestione aziendale.

Come non considerare Nigro anche uno storico del pensiero giuspubblicistico? A partire dal 1966, egli si dedicò con sempre maggiore impegno all'analisi storica, in particolare ricercando nell'evoluzione storica del pensiero scientifico le ragioni di trasformazione dell'universo pubblicistico nella seconda metà del Novecento. I suoi

⁽³⁾ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

⁽⁴⁾ M. NIGRO, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., II, 837 ss.

⁽⁵⁾ M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1976 (II ed., 1979; III ed., 1983; tuttora aggiornato dal figlio Alessandro e da Enzo Cardì).

⁽⁶⁾ M. NIGRO, *Democrazia nell'azienda*, Roma, Sestante, 1946.

studi sullo Stato liberale e sulla giuspubblicistica tedesca costituiscono ancor oggi contributi importanti per la riflessione di storia del diritto pubblico.

Infine, l'apporto di Nigro alla filosofia del diritto ed alla teoria generale del diritto. Egli nasce filosofo del diritto, nel senso che i suoi primi anni di formazione furono dedicati ad approfondire tale area degli studi giuridici. Questo profilo della fisionomia culturale nigriana appare meno di altri, ad una prima analisi. Se però si compie un esame complessivo della sua produzione si colgono, in piena coerenza nel corso dei decenni, le linee di un chiaro quadro teorico generale, derivante da salde basi filosofiche e di filosofia del diritto.

2. La produzione di Mario Nigro consta di circa centocinquanta scritti nel corso di quasi mezzo secolo di attività scientifica, tra i quali otto studi monografici. La sua prima nota a sentenza fu pubblicata, nel 1940, in avvio della fase conclusiva del regime fascista; il suo ultimo articolo uscì postumo, nel 1989, in coincidenza della caduta del muro di Berlino. La vita scientifica di Nigro, dunque, si è svolta tutta nell'era dello Stato costituzionale o, come lui stesso lo ha definito, democratico-sociale: età del *Welfare State* e dell'estrema espansione dello Stato e dell'apparato pubblico.

Egli è scomparso proprio alla vigilia della profonda trasformazione determinata dal thatcherismo, nonché dalla spinta integrativa europea, che ha condotto, nella penisola, ad un periodo di consistenti riforme. La sua opera, dunque, si colloca pienamente all'interno di uno specifico modello statale, seppur percorso dalle vicende della guerra fredda, del Sessantotto, della crisi petrolifera, del reaganismo.

La sua attività scientifica può essere suddivisa in quattro periodi. Si tratta, ovviamente, di una classificazione che riveste soprattutto finalità descrittive, non rispondendo a criteri rigorosi, ma che può fornire un'idea del suo percorso.

Prima di addentrarsi nel riparto temporale, occorre dire che c'è una costante nell'opera di Nigro, rappresentata dalla giustizia amministrativa. Lo studio della giustizia e del processo ha rappresentato un fedele compagno di cammino: si pensi che questa parte della produzione investe circa la metà dell'opera nigriana (7).

(7) Si può dire che la produzione scientifica di Nigro inizi con il processo e finisca con esso: il suo primo scritto del 1940, infatti, ebbe ad oggetto *Appello incidentale ed effetto devolutivo dell'appello* (in *Foro amm.*, 1940); il suo ultimo del 1989, pubblicato

2.1. Il primo periodo occupa il quindicennio compreso tra il 1940 ed il 1956. La produzione di questo periodo consta soprattutto di note a sentenza, anche in virtù della lunga collaborazione che Nigro ebbe dapprima con il *Foro amministrativo* e poi con il *Foro italiano*. Lo schema seguito in queste note è quello di partire dal caso concreto per pervenire alle ricadute sulla teoria generale: in tal senso, si può dire che Nigro sia stato, nella prima fase, istintivamente cammeiano. Il tema analizzato è, in apparenza, minuto, ma le implicazioni sono, spesso, enormi.

Argomento che gli sta particolarmente a cuore, in questo periodo è quello dell'adattamento amministrativo alle nuove coordinate costituzionali, rompendo la continuità tra l'esercizio di potere pubblico nell'amministrazione fascista e quello nell'amministrazione dello Stato democratico. Sintomatico, tra i tanti, è il passo di una nota sulle norme costituzionali programmatiche, relativa all'applicazione di una disposizione del 1927 che discriminava le donne per l'accesso ai pubblici impieghi: è «possibile, in pieno regime democratico, vigente una Costituzione che afferma nel modo più minuzioso e categorico l'uguaglianza dei cittadini e la subordinazione degli organi statali al rispetto prima che dei singoli diritti fondamentali dei cittadini della loro dignità umana e sociale, è possibile che un'Amministrazione pubblica escluda un cittadino da un pubblico concorso (senza, per giunta, comunicargli nemmeno le ragioni di tale esclusione) creandogli così uno stato di inferiorità sociale e di disagio morale? (...) È mai possibile che rovesciata come un guanto la «formula politica» del nostro ordinamento, permanga ancora così gravoso l'imperio delle vecchie direttive? O non può darsi, piuttosto, che la decisione per pervenire, con ragionamento più scorrevole, a tanto insoddisfacente conclusione, non abbia fatto uso di tutti gli strumenti che il diritto mette a disposizione dell'interprete?»⁽⁸⁾. E nel chiarire quali altri mezzi interpretativi avrebbe avuto a disposizione il giudice, Nigro risolve la questione richiamando la tesi dell'eccedenza di contenuto deontologico dei principi generali elaborata da Betti ne *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*.

postumo, riguardò le conseguenze sostanziali di assetti processuali (*Giurisprudenza amministrativa e trasformazioni dell'amministrazione: riflessioni sulle conseguenze sostanziali di assetti processuali*, in *Studi per il centenario della IV Sezione del Consiglio di Stato*, 1989, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., III, 2057 ss.).

⁽⁸⁾ M. NIGRO, *Le norme-principio della Costituzione e la discrezionalità amministrativa*, in *Foro amm.*, 1951, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., I, 106.

Altro tema caro al primo Nigro, che gli capita incidentalmente di trattare, in senso critico, in più di uno scritto, è quello del ruolo del giudice e dei limiti della funzione giurisdizionale. Argomento cardine del fondamentale studio monografico su *Le decisioni amministrative* ⁽⁹⁾, ma che Nigro affronta, sotto diverse angolazioni, anche negli scritti minori, ad esempio chiarendo cosa spetta al giudice e cosa al legislatore. In una breve nota sulla natura giuridica degli istituti autonomi case popolari del 1954, egli, dopo aver spiegato le ragioni per cui, pur essendo sbagliato l'orientamento della Corte di cassazione, si augura che la Suprema Corte non produca un ennesimo *révirément*, «trattandosi di materia in cui l'incertezza è più dannosa dell'errore in sé stesso. (...) È evidente (...) che l'ultima parola spetta al legislatore. Ma quando si deciderà a dirla?» ⁽¹⁰⁾.

In questo periodo, i richiami alla scienza riguardano principalmente giuspubblicisti italiani del passato e, soprattutto, contemporanei: innanzitutto Mortati, poi Giannini e, ancora, Sandulli, Crisafulli, Miele, Lavagna, e così via. Vi sono ampi richiami, inoltre, alla giuspubblicistica tedesca, sia del passato sia contemporanea, con particolare riguardo per le tesi di Forsthoff.

2.2. Il secondo periodo di produzione scientifica copre circa un decennio, dal 1957 al 1965. In questi anni, Nigro, prendendo coscienza della crescente complessità del tessuto amministrativo italiano, si dedica sempre più spesso all'esplorazione di nuove aree di studio o di temi marginali o poco studiati dai giuristi, in particolare attraverso primi minuti carotaggi (ad esempio, edilizia popolare, università private, beni culturali). Nigro è naturalmente distante dalle «finzioni» giuridiche che tanto hanno attratto la scienza del diritto ed è invece condotto verso vicende giuridiche che, apparentemente minori, hanno delle ricadute significative sull'evoluzione sociale: prende corpo, in tal modo, il realismo nigriano.

Punto di svolta è il lungo saggio del 1957 su *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, tra gli scritti più belli di Nigro. Egli si rende conto che l'argomento, apparentemente marginale e di scarso rilievo, appartiene «al numero di quelli nei quali meglio si coglie l'insufficienza degli schemi strutturali tradizionali a racchiudere la complessa e mul-

⁽⁹⁾ M. NIGRO, *Le decisioni amministrative*, Napoli, Jovene, 1953.

⁽¹⁰⁾ M. NIGRO, *Sulla natura giuridica degli Istituti Autonomi per le Case Popolari*, in *Acque, bonifiche, costruzioni*, 1954, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., I, 246.

tiforme attività dello Stato moderno in genere e del nostro in ispecie e più si rende possibile individuare alcuni dei principi fondamentali dai quali appare orientata e dominata tale attività» (11). Segue uno scavo della nuova area di esplorazione attraverso modalità intensamente realistiche: un tragitto nella complessa articolazione legislativa, ma non limitato ad essa (l'analisi è estesa a soggetti e mezzi) e penetrando nel profondo gli effetti concreti delle norme. L'ultima parte è dedicata alla ricostruzione teorica e l'edilizia popolare è ricondotta in seno ad una nozione ampia di servizio pubblico (un servizio pubblico di protezione sociale, per la precisione): centrali, in questo scritto, sono, da un lato, la nascita di modelli organizzativi misti, derivanti dalla varia combinazione tra pubblico e privato, e, dall'altro, il manifestarsi di ordinamenti settoriali o, per dirla con Giannini, sezionali.

In una nota sulla nozione di università, Nigro, dopo aver fornito in poche battute una risposta alla «vecchia e non sanata disputa se l'istruzione pubblica sia un servizio o una funzione pubblica», nel senso che l'istruzione è «fusione di «momenti»: un «momento» didattico e il «momento» autoritativo dell'accertamento dei suoi risultati», giunge alla conclusione che non un qualsiasi istituto di formazione possa arrogarsi la qualifica di Università (termine utilizzato rigorosamente con la lettera maiuscola), spettando allo Stato «rivendicare per queste istituzioni tipiche e per gli atti della funzione che in essi si esercitano nomi tipici ed esclusivi (...) vietandone quindi l'uso ai privati; e questo, prima che per un'esigenza di tutela della buona fede dei cittadini, per la stessa necessità elementare di identificazione della propria attività e di distinzione da ogni altra attività» (12). Una lezione di coerenza dell'attività correlata all'istruzione superiore che sembra essere stata dimenticata da qualche anno a questa parte.

A partire da questo periodo, le intersezioni tra diritto pubblico e quello privato divengono centrali nella produzione nigriana, in particolare per l'aspetto delle limitazioni dei privilegi dell'apparato pubblico quando questo opera *iure privatorum*. In una nota in tema di contratti di diritto privato dell'amministrazione, dopo aver rilevato che qui «diritto pubblico e diritto privato si aggrovigliano in un nodo di non facile scioglimento», giunge alla conclusione che, rispetto alla

(11) M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *questa Rivista*, 1957, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, cit., 321 ss.

(12) M. NIGRO, *Libertà della scuola e «Università» private*, in *Foro amm.*, 1958, ora in ID., *Scritti giuridici*, cit., I, 425.

sentenza commentata, «l'affermazione può essere rovesciata come un guanto, ed utilizzata nel giusto verso: è l'Amministrazione che, scegliendo il mezzo privatistico, si è assoggettata alla disciplina privatistica. La scelta del mezzo privatistico non fa venir certo meno la particolare qualità di essa Amministrazione, ma restringe il vigore della disciplina pubblicistica a quei profili che con tale particolare qualità sono strettamente e necessariamente connessi. Al di fuori di questi, il contraente privato ha ragione di attendersi che l'Amministrazione si comporti come il diritto dei privati, che essa ha scelto, esige»⁽¹³⁾.

Il diritto tedesco costituisce ancora il riferimento privilegiato, ma vi sono richiami anche alla dottrina francese e, seppur limitati, a quella inglese.

Si fa ancora un esteso utilizzo dello strumento della nota a sentenza, ma, oltre agli studi monografici, vi sono anche alcuni articoli e voci enciclopediche.

Lo stile diviene più disteso, per così dire, ma anche più pungente («(...) quello sfingeo personaggio della ribalta amministrativa che è il silenzio della pubblica amministrazione non è ancora arrivato alla fine delle sue trasformazioni»⁽¹⁴⁾) e l'autore si abbandona talvolta persino a qualche licenza non giuridica. Si consideri, ad esempio, il seguente passaggio: «Non che siano mancate voci tendenti a negare ogni valore alle cd. norme programmatiche o ad attenuare il loro valore, ma esse appaiono così isolate e deboli nel coro della prevalente dottrina che a prestar loro ascolto il Consiglio di Stato si è regolato come quel padre gesuita, ricordato da Pascal, il quale insegnava che si può fare ciò che si pensa essere permesso secondo un'opinione probabile, sebbene il contrario sia più sicuro: ed a rendere probabile una opinione basta un solo dottore!»⁽¹⁵⁾.

2.3. Il terzo periodo di produzione scientifica di Nigro, che va dal 1966 al 1979, si apre con l'affresco costituzional-amministrativo rappresentato dagli *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica*

⁽¹³⁾ M. NIGRO, *L'amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato: a proposito di condizioni legali*, in *Foro it.*, 1961, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., I, 495.

⁽¹⁴⁾ M. NIGRO, *La decisione silenziosa di rigetto del ricorso gerarchico nel sistema dei ricorsi amministrativi*, in *Foro it.*, 1963, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., I, 585 ss.

⁽¹⁵⁾ M. NIGRO, *Libertà della scuola e «Università» private*, in *Foro amm.*, 1958, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., I, 424.

amministrazione, il cui primo capitolo, non a caso, è dedicato all'inquadramento dell'art. 97 Cost. in una prospettiva storica. La caratteristica principale di questo periodo è proprio il rapporto con la storia: la prospettiva storica quale imprescindibile strumento di contestualizzazione e di percezione delle trasformazioni in atto.

Si tratta certamente della fase più ispirata dell'opera nigriana, per la ricchezza dei contenuti, per l'ampiezza dei temi affrontati, per la difficoltà nel cimentarsi con temi nuovi o poco sondati. È sufficiente scorrere i principali titoli dei suoi studi per incrociare saggi noti, che costituiscono letture obbligate per qualsiasi cultore della materia: *Il giudice amministrativo signore della prova*; *Profili pubblicistici del credito*; *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*; *Costituzione ed effettività costituzionale*; *Il Consiglio di Stato giudice ed amministratore*; *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*; *Sulla natura giuridica della RAI-Radiotelevisione italiana*; la prima edizione della *Giustizia amministrativa*; i saggi su Silvio Spaventa e Gerber.

Ma anche se si prendono gli scritti di minor diffusione, può rinvenirsi Mario Nigro nella piena applicazione del suo metodo.

Si consideri l'*incipit* del saggio su *L'istituzione ospedaliera nell'ordinamento italiano*: «Un discorso sull'istituzione ospedaliera nell'ordinamento giuridico italiano, che abbia un senso ed una utilità particolarmente in questo momento, non può considerare l'istituzione nel suo profilo statico limitandosi a registrare ed a coordinare i dati giuridici che ne concretano l'attuale fisionomia, ma deve coglierla nel suo dinamismo: considerare cioè tale fisionomia come prodotto di una evoluzione che non si è ancora arrestata ma, anche per la vitalità non spenta dei fattori che l'hanno determinata, apre nuovi problemi e suggerisce nuove prospettive. Solo così del resto è possibile percepire gli aspetti giuridici più interessanti del fenomeno che, (ancora una volta) sono quelli per i quali un fenomeno giuridico si collega alle tendenze profonde di una società e ne segue più o meno docilmente le sollecitazioni, le contraddizioni, le resistenze, le speranze» (16).

C'è tutto Mario Nigro in questa frase: il dinamismo giuridico, l'indistinzione tra *iure condito* e *iure condendo*, la società che penetra nelle lande giuridiche e, dunque, l'isterilimento del diritto che si chiude in laconici soliloqui.

(16) M. NIGRO, *L'istituzione ospedaliera nell'ordinamento italiano*, in *L'assistenza ospedaliera*, 1967, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., II, 723.

In questo periodo scompaiono quasi del tutto le note a sentenza e lo strumento più utilizzato è quello del lungo saggio, rotondo ed armonioso.

2.4. L'ultimo periodo dell'opera di Nigro va dal 1980 al 1989.

In questa ultima fase la sua attività scientifica si concentra principalmente su tre temi di elezione: la giustizia, il procedimento, gli studi storici. Cui si affianca il bel volume di dispense sul governo locale.

Gli studi processualistici coprono circa i due terzi della produzione del periodo. Accanto ad essi, celebri saggi sul procedimento e sulla partecipazione e gli studi sui giuristi nello Stato liberale, i due importanti studi su Schmitt, ancora Spaventa, i ricordi di Miele ed Amorth.

Lo strumento del saggio è ancora quello prediletto, ma si tratta in gran parte di scritti di occasione, rielaborazioni di relazioni a convegni, densi di idee originali e di intuizioni, ma talvolta più rapidi rispetto all'epoca precedente.

Il periodo si apre e si chiude con due contributi fondamentali sul rapporto tra procedimento e processo ⁽¹⁷⁾, nei quali si evidenzia come diritto sostanziale e diritto processuale siano indissolubilmente legati: una legge sul procedimento, secondo Nigro, non può funzionare in assenza di un processo giurisdizionale riformato; al contempo, la tutela giurisdizionale rinvia forza e linfa dal procedimento. L'integrazione tra procedimento e processo deve, da un lato, condurre il primo a cucire dinamicamente soggetti e interessi, in una trama anzitutto organizzativa, non limitandosi a registrare ed utilizzare soggetti e interessi, ma creandoli e stimolandone la nascita; dall'altro, far sì che il secondo si evolva nel senso della piena valorizzazione della sostanza «sociale» dell'opera del giudice amministrativo. Un'amministrazione pluralistica aperta verso la società, cui consegue un giudice amministrativo che diviene solutore di conflitti sociali.

3. Sui riferimenti culturali di Mario Nigro si è molto scritto e discusso.

⁽¹⁷⁾ M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., II, 1427 ss.; *Id.*, *Giurisprudenza amministrativa e trasformazioni dell'amministrazione: riflessioni sulle conseguenze sostanziali di assetti processuali*, in *Studi per il Centenario della IV Sezione del Consiglio di Stato*, IPZS, Roma, 1989, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, cit., III, 2057 ss.

In linea di massima, può concordarsi con la tesi secondo cui «Nigro non è venuto da una scuola, né ha avuto una scuola. (...) è stato una figura singolare e solitaria: ma come tutti gli ingegni superiori, ha ricostruito un proprio passato e una propria tradizione — ha creato i suoi precursori, come ogni vero studioso — stabilendo, tra l'altro, un legame con Spaventa, Gerber e Schmitt (...) e con Costantino Mortati, che ha ritenuto suo maestro, almeno suo ispiratore» ⁽¹⁸⁾.

L'ascendenza più risalente sembra essere quella di Santi Romano de *L'ordinamento giuridico*, quanto meno attraverso le applicazioni più produttive delle tesi romane, quelle operate da Capograssi, da Orestano e, soprattutto, dal conterraneo Mortati.

La figura di Costantino Mortati è stata fondamentale per la formazione di Nigro, da cui ha ereditato la visione critica dello Stato, aperta ad un rapporto costruttivo tra Stato e società, in cui quest'ultima penetra nel primo, dando luogo allo Stato-comunità, costruito sulla dinamica degli interessi e sul loro bilanciamento. E, ancora, il rapporto dialettico tra fatto e diritto, tra Costituzione materiale e formale, nonché l'atteggiamento critico verso il positivismo normativistico. Infine, la visione realistica, pluralistica e democratica del diritto.

Ecco, se un legame tra Nigro e Mortati va rinvenuto, si tratta di una relazione costruita sull'affinità elettiva, piuttosto che edificata su un classico rapporto tra maestro ed allievo.

Sul piano teorico, tra i riferimenti principali di Nigro va annoverato certamente Massimo Severo Giannini: la pluralità ordinamentale, l'architettura della complessità, la necessità di distinguere e di approfondire, il rigore realistico, sono tutti elementi che accomunano i due studiosi. Accanto ai profili di convergenza, ve ne sono anche alcuni di distonia (ad esempio, sulle modalità del rapporto tra diritto ed altre scienze sociali e sul ruolo del giurista nello Stato democratico).

In ordine al tema chiave dell'opera di Nigro, ovvero partecipazione e democrazia nel diritto amministrativo (che egli ha sondato in modo capillare nelle sue possibili applicazioni: rimedi amministrativi, processo, procedimento, organizzazione) la sua concezione era piuttosto in sintonia con quella di Benvenuti, anche se la stessa era ideata dai due per finalità diverse e, comunque, su altre questioni la distanza tra i due studiosi era significativa.

⁽¹⁸⁾ S. CASSESE, *Gli «Scritti giuridici» di Mario Nigro*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 193, anche in *Mario Nigro giurista*, Milano, Giuffrè, 1998, 15 s.

Su un altro tema tipicamente nigriano, quello del «groviglio» pubblico-privato, lo studioso calabrese considerava quale punto di riferimento soprattutto le opere giovanili di Miele, ma anche rispetto a tale autore le strade si andavano ben presto divaricando.

Se si guarda alla personalità di giurista, combinando gli elementi biografici con le predisposizioni culturali, un certo grado di affinità può essere rinvenuto con Federico Cammeo, anche se distante è l'epoca vissuta e mancante, in Nigro, è l'approccio di stampo pandettistico del giurista fiorentino.

Nessuno quanto Cammeo e Nigro ha saputo fare un uso così efficace dello strumento della nota a sentenza, interrogando il particolare ed il concreto per risalire alla teoria generale ed ai principi. Prendendo spunto da fattispecie in apparenza minute, essi sono stati maestri nel coglierne le implicazioni e le ricadute generali.

Entrambi, poi, sono stati appassionati cultori del processo civile, studiato soprattutto al fine di rinvenire più efficaci strumenti di limitazione e di controllo del potere pubblico nei riguardi del cittadino.

Sia Nigro sia Cammeo sono stati grandi principi del foro e l'amore per l'avvocatura è stato vissuto da essi come vera e propria missione, con spirito di servizio e serio impegno.

I due studiosi sono sempre stati ritrosi al cimento con l'opera manualistica, mirante ad abbracciare l'intero diritto amministrativo (come è noto, il *Corso* di Cammeo uscì sotto forma di dispense, ma l'autore ha sempre considerato l'opera incompiuta). Non a caso, il loro testo che maggiormente di avvicina allo strumento del manuale ha ad oggetto la giustizia amministrativa: ma, in entrambi i casi, si tratta di un manuale *sui generis*, per struttura e profondità molto più vicino ai caratteri di uno studio monografico che a quelli di un manuale.

Entrambi furono figure essenzialmente solitarie, dalle accentuate spigolosità caratteriali, difficili ad aprirsi con il prossimo: e, difatti, pur possedendo le qualità culturali, non furono alla testa di una vera e propria scuola.

Insomma, se, in ordine alle ascendenze, Nigro non ebbe un «padre», bensì più di uno «zio», quanto alle discendenze egli ebbe pochi «figli»⁽¹⁹⁾, ma tanti «nipoti», poiché sono stati numerosi i giovani studiosi che, pur facendo ufficialmente capo ad altri maestri, spesso più attivi in sede concorsuale che sul piano scientifico, hanno trovato in lui un lettore ed un ascoltatore attento, accurato, colto.

(19) Tra i suoi allievi, Enzo Cardi, Francesco Trimarchi e Jole Buccisano.

4. Si può pervenire, a questo punto, ai caratteri principali, sotto il profilo metodologico, del contributo di Mario Nigro.

Su alcuni tra essi si è già avuto modo di accennare in sede di esposizione della sua opera, per cui si può andare più rapidi in questa sede, mirando a tirare le fila del discorso intessuto in precedenza.

Innanzitutto, l'unità del diritto, che non conosce barriere artificiali, pur nella difesa dell'autonomia concettuale delle diverse branche.

E, assieme, la concezione dinamica e non statica dei fenomeni giuridici, che conduce a coglierne gli elementi di trasformazione ed indirizza naturalmente verso le prospettive future per il tramite dell'analisi del passato.

A ciò si collega l'idea della storicità del diritto e, cioè, del diritto come un prodotto storico, determinato da una specifica evoluzione storico-sociale; ciò comporta, da un lato, l'esigenza di collocare il dato giuridico nel preciso contesto storico in cui esso si è formato e di individuare la matrice storica che ha condotto al dato giuridico: un percorso, dunque, di comprensione e di ricostruzione. Non a caso, nell'opera di Nigro è centrale lo studio del passaggio dallo Stato aristocratico-liberale allo Stato democratico-sociale, che è fondamentale per comprendere le trasformazioni intervenute nel corso del Novecento.

Infine, il realismo giuridico, che implica la necessità di guardare alle vicende reali della società e di non fermarsi alla superficie delle norme, tenendo conto, dunque, anche delle connotazioni sociologiche, politiche, amministrative, guardando all'amministrazione come fenomeno politologico e sociologico.

Questo punto conduce a quello, contiguo, del ruolo del giurista nella società e nel rapporto con le altre scienze sociali.

Nigro muove una critica ferma ai giuristi dell'età liberale, appiattitisi sulla dogmatica e sulle costruzioni concettuali, scarsamente aperti al fatto e ad interrogare la realtà sociale.

Ma nell'opera di Nigro è anche presente la difesa delle prerogative del giurista e del suo essenziale ruolo nella società. Un ruolo al quale questi non può venire meno, proprio in virtù di quella tensione etico-morale segnalata in avvio e che non può limitarsi ad essere servente e marginale rispetto ad altre scienze. Dunque, in seno ad uno Stato democratico-sociale, il giurista, finalmente consapevole dell'esigenza di circolazione delle idee tra le scienze sociali, è chiamato ad un compito decisivo per le sorti dello stesso ordinamento giuridico. Si

tratta, come può ben evincersi, di una posizione di straordinaria attualità.

5. In contraddizione rispetto ad una concezione, per così dire, aristocratica dell'intellettuale e ad un'asprezza caratteriale della persona, che tanto gli costò anche dal punto di vista delle relazioni accademiche, le idee che emergono copiose dagli scritti sono espressione di una fiducia non scossa, anche nei periodi più bui, per la placida, ma inarrestabile, forza morale della giuridicità.

Atteggiamento che si esprime in modo coerente anche nello stile, sempre ispirato ad una dialettica nutrita di valori, di ideali, di principi.

Dialogo attorno alle regole ed ai principi, attraverso il coinvolgimento delle forze sociali, in una società che si fa Stato, ma che non aspira ad operare una conquista di esso.

Si ritorna, così, con moto circolare, al punto di partenza, a quella integrità morale dei padri fondatori della Repubblica, profondamente rispettosi delle istituzioni e dei valori costituzionali, di cui Mario Nigro è stato certamente tra i più fulgidi esempi ⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Un profondo rispetto per le istituzioni che è testimoniato dal seguente episodio, riferitomi da mio padre Ruggiero. Pochi giorni prima della scomparsa, Nigro discusse innanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Resosi conto che il giurista calabrese era sofferente in volto e minato nel fisico, con il cappotto calzato nelle fredde aule del Palazzaccio, mio padre, che presiedeva l'udienza, lo invitò a difendere seduto, per non affaticarsi ulteriormente. Nigro rispose, con voce ferma: «Presidente, non potrei mai assumere un atteggiamento così offensivo nei confronti alla Corte». E proferì in piedi la sua ultima difesa, nel nome di quelle Istituzioni, di quella Giustizia, di quel Diritto ai quali aveva dedicato l'intera esistenza.